

N° 389

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE),*

Par M. Jean-Claude FRÉCON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini et Bernard Vera.



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5            |
| <b>I. L'HÉRITAGE LÉGUÉ PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....  | 7            |
| <b>A. UN PROGRAMME PORTÉ PAR UNE MISSION ATYPIQUE : LA MISSION<br/>« CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ETAT »</b> .....  | 7            |
| 1. <i>Les origines de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »</i> .....  | 7            |
| 2. <i>La place du programme « Conseil économique, social et environnemental » au<br/>        sein de la mission : 6,7 % des crédits de paiement</i> .....                           | 8            |
| 3. <i>Un droit d'amendement très limité dans la pratique</i> .....  | 9            |
| <b>B. LA COMPOSITION DU CONSEIL, FACTEUR CLEF DE SA<br/>REPRÉSENTATIVITÉ</b> .....  | 10           |
| 1. <i>Des désignations partagées entre les organisations socioprofessionnelles et le<br/>        gouvernement</i> .....   | 10           |
| 2. <i>Une indemnisation raisonnable des membres</i> .....   | 11           |
| 3. <i>Une organisation du travail en 9 sections</i> .....   | 11           |
| <b>C. UN BUDGET MAÎTRISÉ</b> .....  | 12           |
| 1. <i>36,95 millions d'euros de crédits de paiement</i> .....   | 12           |
| 2. <i>Un plafond d'emplois stable depuis 20 ans</i> .....   | 12           |
| 3. <i>Des régulations budgétaires pénalisantes pour la gestion du CESE</i> .....  | 13           |
| <b>D. L'ACTIVITÉ DU CESE, UN FRAGILE ÉQUILIBRE ENTRE SAISINES<br/>GOUVERNEMENTALES ET AUTOSAISINES</b> .....  | 14           |
| 1. <i>Un rythme de travail soutenu : 31 avis et études rendus en 2008</i> .....   | 14           |
| a) <i>Un bilan d'activité quantitativement satisfaisant</i> .....   | 14           |
| b) <i>Les saisines gouvernementales, priorité du CESE</i> .....   | 15           |
| c) <i>L'autosaisine, une faculté largement utilisée</i> .....   | 16           |
| 2. <i>La difficulté d'évaluer le niveau de « réceptivité » du gouvernement aux travaux<br/>        du Conseil</i> .....   | 17           |
| a) <i>La mise en œuvre des préconisations du CESE</i> .....   | 17           |
| b) <i>Les interventions ministérielles devant l'assemblée plénière du CESE</i> .....  | 17           |
| 3. <i>Les échanges avec les assemblées parlementaires tendent à devenir plus fréquents</i> .....  | 18           |
| a) <i>Les avis exposés en séance publique : trois occurrences au Sénat depuis le<br/>            début de la présente session</i> .....   | 18           |
| b) <i>La fréquence des autres auditions parlementaires est très variable</i> .....  | 19           |
| 4. <i>Les liens naturels avec les CES régionaux (CESR)</i> .....  | 19           |
| 5. <i>Le rayonnement à l'international : la création de l'association internationale des<br/>        conseils économiques et sociaux ou institutions similaires (AICESIS)</i> ..... | 20           |
| <b>E. UNE INSTITUTION ENGAGÉE SUR LA VOIE DE LA MODERNISATION</b> .....   | 20           |
| 1. <i>La rationalisation de l'organisation administrative</i> .....   | 20           |
| 2. <i>Une communication plus « offensive »</i> .....  | 21           |
| <b>II. LA RÉFORME ISSUE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23<br/>JUILLET 2008 ET SON INCIDENCE BUDGÉTAIRE</b> .....   | 23           |
| <b>A. LES QUATRE AXES DE LA RÉFORME</b> .....   | 23           |
| 1. <i>Un changement de dénomination traduisant l'enrichissement des compétences de<br/>        l'institution</i> .....  | 23           |

|   |    |
|---|----|
| 2. <i>L'élargissement des possibilités de consultation du CESE : le rôle du Parlement et les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques</i> ..... | 24 |
| 3. <i>La limitation du nombre de membres du CESE à 233 conseillers</i> .....  | 24 |
| 4. <i>La possibilité de saisine du CESE par voie de pétition</i> .....  | 24 |
| <b>B. LE NOUVEAU CONSEIL : SIMPLE ÉVOLUTION OU VRAIE RÉVOLUTION ?</b> .....   | 25 |
| 1. <i>Une période charnière pour le CESE</i> .....  | 25 |
| 2. <i>Une diversité de scénarios envisagés</i> .....  | 26 |
| <b>C. UNE RÉFORME À MOYENS CONSTANTS ?</b> .....  | 28 |
| 1. <i>L'engagement : une réforme budgétairement neutre</i> .....  | 28 |
| 2. <i>Des coûts fixes incontournables</i> .....   | 29 |
| 3. <i>Des coûts variables difficiles à évaluer dans l'immédiat, mais certains</i> .....   | 30 |
| a) Les coûts liés à la saisine parlementaire .....  | 30 |
| b) Les coûts résultant du droit de pétition citoyenne .....   | 30 |
| 4. <i>Des pistes d'économies à exploiter</i> .....  | 32 |
| a) La suppression de certains organismes consultatifs au profit d'une « assemblée des experts de la société civile » .....  | 32 |
| b) La réflexion sur l'action à l'international .....  | 35 |
| 5. <i>Des incertitudes pesant sur l'équilibre de la caisse de retraite du CESE</i> .....  | 36 |
| a) La dégradation des conditions de financement de la caisse .....  | 36 |
| b) Le prochain renouvellement du CESE pourrait aggraver les difficultés .....   | 38 |
| c) Les pistes pour assainir la situation .....  | 39 |
| <b>D. LA QUÊTE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE PERTINENTS</b> .....  | 39 |
| 1. <i>Une mesure de la performance intrinsèquement difficile s'agissant d'une fonction consultative</i> .....   | 39 |
| 2. <i>Les principes d'une évolution de la mesure de la performance du CESE</i> .....  | 41 |
| a) Le maintien de la base existante .....   | 41 |
| b) La suppression d'indicateurs non ou peu pertinents .....   | 42 |
| c) La prise en compte des nouvelles compétences du CESE .....   | 42 |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 43 |
| <b>ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....  | 45 |
| <b>ANNEXE 2 – ORGANIGRAMME DU CESE</b> .....  | 46 |
| <b>ANNEXE 3 – TRAVAUX DU CESE</b> .....   | 47 |
| <b>ANNEXE 4 – AUDITIONS DE MINISTRES EN SÉANCE PLÉNIÈRE DU CESE</b> .....   | 51 |
| <b>ANNEXE 5 – AUDITIONS DE MEMBRES DU CESE AU PARLEMENT</b> .....   | 53 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 59 |

## INTRODUCTION

**Quel avenir pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ?** Si la question s'est souvent posée au cours de la vie de cette institution, elle prend toutefois une nouvelle actualité dans le cadre de la réforme opérée par la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Car cette loi n'emporte pas seulement un changement de dénomination du Conseil économique et social (CES) devenu CESE. Elle commande, de façon beaucoup plus ambitieuse, de repenser la place même du CESE au sein de notre paysage institutionnel. Elle incite, de manière corollaire et presque mécanique, à **adapter l'organisation du Conseil ainsi que son fonctionnement**.

Pour toutes ces raisons, le CESE est passé, depuis plusieurs mois, sur le devant de la scène. Peut être comme jamais dans son histoire pourtant déjà riche, il fait **l'objet d'attentions et de préoccupations nombreuses et répétées**, tant de la part du pouvoir politique que de la presse. Ainsi, notamment, le Président de la République a-t-il demandé à M. Dominique-Jean Chertier de mener une réflexion sur « *les modalités pratiques de mise en œuvre des missions nouvelles du CES* » et sur « *la rénovation de sa composition afin de mieux asseoir sa représentativité* »<sup>1</sup>.

Le feu de la rampe et l'effervescence médiatique ne vont pas sans quelques soubresauts dans le cas d'une institution plutôt portée sur le travail de fond et, jusqu'à présent, davantage soucieuse de la qualité de ses avis et études que de leur retentissement dans l'opinion publique. Et ce n'est d'ailleurs pas le moindre des **paradoxes** que de percevoir un certain malaise au sein d'un CESE aujourd'hui placé au centre de l'actualité institutionnelle, quand on connaît les efforts qu'il déploie depuis plusieurs années pour accroître sa visibilité et répondre aux critiques portant sur sa discrétion excessive.

C'est dans ce **contexte de changement** que s'inscrit la mission de contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Car loin de constituer une menace pour le CESE et son devenir, la période qui s'ouvre représente, à n'en pas douter, **une chance à saisir**.

---

<sup>1</sup> Lettre de mission de M. le Président de la République, Nicolas Sarkozy, à M. Dominique-Jean Chertier en date du 14 novembre 2008.

L'une des conditions à satisfaire pour parvenir à tirer toutes les potentialités de la réforme en cours réside, toutefois, dans **une bonne « mise en ordre de marche de la maison CESE »**. Les innovations, introduites par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée, dans le champ de compétences du Conseil ainsi que dans son mode de saisine, doivent, en particulier, faire l'objet d'une anticipation et d'une évaluation sous l'angle budgétaire.

C'est à cet exercice complexe et délicat qu'a souhaité, autant que possible, se livrer votre rapporteur spécial. En partant d'un état des lieux de l'existant et en tentant de prendre la mesure de l'ampleur de la réforme du Conseil, il a eu pour objectif, dans l'attente de la future loi organique qui déclinera les principes fixés par la réforme constitutionnelle de juillet 2008, de **mieux cerner les enjeux budgétaires et organisationnels de l'émergence d'un CESE « new look »**.

## I. L'HÉRITAGE LÉGUÉ PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Comme chacun sait, le CESE n'est **pas une assemblée créée *ex nihilo***, faisant soudainement irruption sur la scène institutionnelle. Il est, bien au contraire, issu d'une longue « lignée » puisant ses racines dans le Conseil national économique apparu en 1925 sous la III<sup>ème</sup> République. Depuis lors, sous des dénominations diverses (Conseil économique, Conseil économique et social), il a traversé l'histoire contemporaine française<sup>1</sup> en recevant, sous la V<sup>ème</sup> République, une consécration constitutionnelle<sup>2</sup>.

Créé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée, le CESE s'inscrit aujourd'hui dans **la continuité du CES**. Pour ainsi dire, son existence matérielle précède même son essence juridique, dès lors que seule une loi organique pourra venir définitivement tirer les conséquences en termes de composition et de mode de fonctionnement de la récente réforme constitutionnelle.

Dans cette attente, le CESE se trouve ainsi dans une situation juridique peu commune, mais propre à une situation de transition rapide. Une telle situation, certes relativement inconfortable pour un esprit cartésien, ne nuit toutefois pas aujourd'hui à sa gestion au quotidien, le CESE se présentant ni plus ni moins que comme « **l'héritier budgétaire** » du CES.

### A. UN PROGRAMME PORTÉ PAR UNE MISSION ATYPIQUE : LA MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ETAT »

#### 1. Les origines de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » réunit **trois programmes** : le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental », le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » et le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ». Dans la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, le programme 126 a d'ailleurs enregistré un changement de libellé, afin de tenir compte de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

A l'évidence, la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » présente une réelle **hétérogénéité** en réunissant trois programmes aux contours très distincts, sans véritables points communs. Si les programmes 164 « Cour

---

<sup>1</sup> Le Conseil national économique a, toutefois, été supprimé par le régime de Vichy, pour être rétabli en 1946 sous le nom de Conseil économique.

<sup>2</sup> Titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958 : Le Conseil économique et social.

des comptes et autres juridictions financières » et 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » concernent bien tous deux des juridictions, encore faut-il remarquer que celles-ci présentent une histoire et des compétences très éloignées de part et d'autre. Le CESE ne peut, quant à lui, pas même rentrer sous cette grille d'analyse, étant une assemblée et non une juridiction.

Un point de convergence se dégage néanmoins de ces trois programmes et permet de mettre à jour la logique ayant présidé à la création de cette mission en apparence très composite. Ce point de convergence réside dans **la notion d'indépendance**. A l'origine de la mission, il convenait, en effet, d'assurer le respect de la spécificité du CES, assemblée constitutionnelle. De même, les juridictions financières, au premier rang desquelles la Cour des comptes, exigeaient des garanties d'indépendance à l'égard du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi d'alors. Ces attentes se trouvèrent répondre, comme en écho, au souci identique exprimé par le Conseil d'Etat, et les autres juridictions administratives.

## **2. La place du programme « Conseil économique, social et environnemental » au sein de la mission : 6,7 % des crédits de paiement**

Pour 2009, la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de **548,5 millions d'euros de crédits de paiement** (CP hors fonds de concours).

Au sein de cette enveloppe globale, le CESE n'absorbe qu'une **part très limitée des crédits**. Ainsi, alors que les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent plus de 55,5 % des crédits de la mission et que ceux de la Cour des comptes et des juridictions financières comptent pour 37,8 % des CP ouverts, le CESE n'en pèsent « que » **6,7 %**.

Au total, le budget du CESE se monte à **36,955 millions d'euros**.

La ventilation des CP entre les trois programmes de la mission se décompose comme suit.

**Présentation des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » par programme**

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de programme                           | Crédits de paiement |                        |                               | Fonds de concours attendus en 2009 (3) | Total 2009 (2) +(3) |
|---|---------------------|------------------------|-------------------------------|--|---------------------|
|   | Ouverts en 2008 (1) | Demandés pour 2009 (2) | Variation 2009/2008 (2) / (1) |  |                     |
| 165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives | 265,867             | 304,275                | 14,4%                         | 1,085                                  | 305,360             |
| <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>               | <i>217,440</i>      | <i>244,749</i>         | <i>12,6%</i>                  | <i>0,022</i>                           | <i>244,771</i>      |
| 126 Conseil économique, social et environnemental         | 36,451              | 36,955                 | 1,4%                          | 0,000                                  | 36,955              |
| <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>               | <i>29,557</i>       | <i>29,995</i>          | <i>1,5%</i>                   | <i>0,000</i>                           | <i>29,995</i>       |
| 164 Cour des comptes et autres juridictions financières   | 195,162             | 207,278                | 6,2%                          | 2,630                                  | 209,908             |
| <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>               | <i>158,900</i>      | <i>170,636</i>         | <i>7,4%</i>                   | <i>1,000</i>                           | <i>171,636</i>      |
| <b>Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »</b>          | <b>497,480</b>      | <b>548,508</b>         | <b>10,3%</b>                  | <b>3,715</b>                           | <b>552,223</b>      |
| <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>               | <i>405,897</i>      | <i>445,380</i>         | <i>9,7%</i>                   | <i>1,022</i>                           | <i>446,402</i>      |

Source : Sénat, rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 6

### 3. Un droit d'amendement très limité dans la pratique

Le caractère hétérogène de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », composée de trois programmes de nature très différente, et, surtout, la notion d'indépendance, au fondement du regroupement des trois programmes en son sein, s'accompagnent d'un **corollaire important** : l'absence de souplesse dans le pilotage de la mission.

Il apparaît, en effet, particulièrement difficile, lors de la discussion de la loi de finances, de déposer un amendement de transfert de crédits entre l'un ou l'autre de ces programmes. Certes, dans le cadre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), rien n'interdit au parlementaire le dépôt d'un tel amendement, toujours possible entre les programmes d'une même mission. Pour autant, en pratique, une telle initiative, même motivée par une insuffisance de crédits dont souffrirait l'un des programmes, se révélerait délicate. Elle pourrait, en effet, s'interpréter comme une atteinte aux institutions du programme subissant la réduction de crédits en contrepartie. Aussi, dans les faits, depuis la création de la mission, **aucun amendement modifiant les arbitrages réalisés par le gouvernement entre les crédits des programmes** n'a été adopté.

Si cette « retenue » **parlementaire** correspond au respect nécessaire de l'indépendance des institutions concernées par les trois programmes, elle porte aussi en elle une rigidité des crédits tels que proposés dans le projet de loi de finances initiale. Concrètement, elle rend particulièrement ardu pour le parlementaire l'abondement, par exemple, du

budget du CESE, dans la mesure où il serait nécessairement « gagé » par une réduction des crédits de l'un ou des deux autres programmes de la mission.

### ***B. LA COMPOSITION DU CONSEIL, FACTEUR CLEF DE SA REPRÉSENTATIVITÉ***

Lieu de dialogue, de concertation et de proposition, le CESE joue une grande part de sa **crédibilité** sur sa capacité à représenter les acteurs économiques et sociaux et, plus largement, la société civile avec le plus de fidélité possible au regard de la diversité de la société française.

Pour ce faire, le CESE comprend aujourd'hui **233 conseillers**, répartis en **18 groupes de représentation**. La durée de leur mandat est de 5 ans.

#### **1. Des désignations partagées entre les organisations socioprofessionnelles et le gouvernement**

Parmi les 233 conseillers, **163 sont désignés par les organisations socioprofessionnelles dont :**

- 69 par les organisations syndicales représentatives des salariés du secteur public et du secteur privé ;

- 65 par les organisations professionnelles représentant les entreprises privées, industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, et les professions libérales ;

- 19 par les organismes de la coopération et de la mutualité ;

- 10 par les associations familiales.

**Les 70 autres conseillers sont nommés par le gouvernement dont :**

- 17 sur proposition des organismes consultatifs compétents pour les représentants des entreprises publiques, de la vie associative et des Français établis hors de France ;

- 11 après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer ;

- 2 au titre de l'épargne et du logement ;

- 40 parmi des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.

A ces 233 conseillers s'ajoutent **72 membres de section désignés par le Premier ministre pour deux ans**. Ces membres de section tiennent

un rôle d'expert auprès de la section qui les accueille. Il est procédé aux nominations par moitié chaque année.

Dans cette perspective, il convient de souligner que la composition du CESE et le mode de désignation de ses membres constitue l'un des **enjeux essentiels** de la future loi organique relative au CESE. Parmi les critiques les plus fréquemment adressées à l'institution, la prééminence du pouvoir exécutif dans la désignation des membres est, en effet, souvent condamnée. Le CESE serait ainsi, selon les tenants de ces attaques, un lot de récompense ou de compensation largement mis à contribution par le gouvernement, sans réelle considération pour les mérites respectifs de chacun ou pour la capacité supposée à prendre part au débat se nouant au sein de cette assemblée.

## **2. Une indemnisation raisonnable des membres**

L'indemnisation des membres du CESE fait souvent l'objet de fantasmes dans **l'imaginaire collectif français**. Aussi apparaît-il nécessaire de rétablir une vérité première : cette indemnisation n'est nullement déraisonnable.

Ainsi, les conseillers du CESE perçoivent une rémunération de base de 1.814,54 euros, soit un tiers de l'indemnité parlementaire. Cette base se trouve complétée par une indemnité de résidence de 54,44 euros et une indemnité représentative de frais de 1.868,97 euros. Au total, l'enveloppe allouée à chaque conseiller s'élève à **3.737,95 euros bruts**.

Les membres de section, pour leur part, perçoivent une indemnité mensuelle représentative de frais d'un montant net de **861,97 euros**.

A titre de comparaison, l'indemnité parlementaire d'un sénateur, composée de l'indemnité de base, de résidence et de fonction, s'élève, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008 à 7.008,65 euros bruts.

## **3. Une organisation du travail en 9 sections**

Le CESE est organisé en **9 sections** se répartissant comme suit : affaires sociales, travail, économies régionales et aménagement du territoire, cadre de vie, finances, relations extérieures, activités productives et recherche, agriculture et alimentation et, enfin, questions économiques générales et conjoncture.

Il convient d'adjoindre à ces 9 sections **deux délégations** : la délégation pour l'Union européenne (UE) et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Chacune de ces sections et délégations peut s'appuyer sur un secrétariat composé de trois fonctionnaires : un administrateur, un administrateur-adjoint et une secrétaire.

### **C. UN BUDGET MAÎTRISÉ**

#### **1. 36,95 millions d'euros de crédits de paiement**

En loi de finances initiale (LFI) pour 2009, le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » s'élève à **36,95 millions d'euros**, en autorisations d'engagement (AE) comme en CP.

Par rapport à la LFI pour 2008, le budget du CESE n'a donc enregistré qu'une progression modérée de seulement 0,5 million d'euros, soit + **1,38 %**.

**Evolution du budget du CESE depuis 2006 (en AE=CP)**  
*(en millions d'euros)*

|                               | LFI 2006     | LFI 2007     | LFI 2008     | LFI 2009     |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Budget total du programme 126 | 30,78        | 31,13        | 36,45        | 36,95        |
| <i>dont titre 2</i>           | <i>22,02</i> | <i>22,27</i> | <i>29,56</i> | <i>29,99</i> |

*Source : projet annuel de performance pour 2009 de la mission «Conseil et contrôle de l'Etat »*

Au sein de cette enveloppe budgétaire, **les dépenses de personnel**, qui regroupent les dépenses liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu*, représentent plus de **81 % des crédits du programme**.

**Ces dépenses n'ont augmenté que de + 1,48 % par rapport à 2008**, essentiellement sous l'effet de la valorisation du point de la fonction publique.

#### **2. Un plafond d'emplois stable depuis 20 ans**

Au regard de l'évolution des effectifs du CESE, **votre rapporteur spécial souligne la grande stabilité du nombre des agents publics au service de cette institution**.

**Ainsi, le nombre d'agents constituant le personnel du CESE est globalement stable depuis 20 ans.**

Pour 2009, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, est resté inchangé par rapport au plafond autorisé pour 2008, soit **162 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

Ces emplois se décomposent comme suit par catégorie.

#### Répartition des emplois par catégorie

| Catégorie d'emplois | Nombre d'emplois |
|---------------------|------------------|
| Catégorie A+        | 16               |
| Catégorie A         | 19               |
| Catégorie B         | 20               |
| Catégorie C         | 90               |
| Contractuels        | 17               |
| <b>Total</b>        | <b>162</b>       |

Source : projet annuel de performance pour 2009 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

Par ailleurs, sur les 162 ETPT affectés au fonctionnement du CESE, la direction des services législatifs et économiques mobilise 52 emplois, comme l'indique la ventilation suivante.

#### Répartition des emplois par fonction

| Direction / Service                                 | Nombre d'emplois                                   |
|---|--|
| Direction des services administratifs et financiers | 83 + 5 sténographes (contrat à temps partiel) = 88 |
| Secrétariat général                                 | 5  |
| Cabinet du Président                                | 12   |
| Direction des services législatifs et économiques   | 52   |
| Relations internationales                           | 3  |
| Postes vacants                                      | 2  |
| <b>Totaux</b>                                       | <b>162</b>   |

Source : CESE

### 3. Des régulations budgétaires pénalisantes pour la gestion du CESE

Depuis 2007, le CESE a chaque année fait l'objet de régulations budgétaires. Ces régulations ne vont pas sans poser de réelles difficultés de gestion au sein de l'institution.

En 2007, la régulation portait initialement sur un montant de 255.500 euros. Il s'y est ajouté une annulation de crédits à hauteur de 59.546 euros, soit au total un montant de crédits non consommés par rapport à la LFI pour 2007 de **315.681 euros**.

En 2008, cette régulation a été d'un montant de 552.441 euros, répartis entre 147.786 euros sur le titre 2 (dépenses de personnel) et 404.655 euros sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement). Toutefois, **près de 85 % des dépenses du CESE étant des dépenses contraintes et rigides** (indemnités des membres, frais de déplacement lors des séances,

rémunération des personnels, contrats d'entretien, de nettoyage et de gardiennage des bâtiments), la régulation s'est en réalité totalement reportée sur le titre 2, et plus particulièrement sur la caisse de retraite (Cf. Partie II-C-5).

De même, pour 2009, la régulation a été fixée à 487.184 euros, ventilés entre 139.210 euros sur le titre 2 et 347.974 euros sur le titre 5 (dépenses d'investissement). Le plan de relance de l'économie française (loi de finances rectificative n° 2009-122 du 4 février 2009) a conduit à la levée de la réserve pour les dépenses du titre 5, dont le montant total s'élève à 1 million d'euros. Ainsi, ce sont 50.000 euros qui ont été à nouveau rendus disponibles. Le montant à ce jour de la régulation représente donc **437.184 euros**.

Il convient, néanmoins, de relever que, pour cette année, **les deux autres programmes de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »** ont obtenu la main levée totale sur leurs réserves.

Pour ce qui concerne le CESE, on peut prévoir que le maintien d'une partie de la réserve initialement décidée conduira, une nouvelle fois, à une **diminution de la subvention d'équilibre à la caisse de retraite du Conseil**.

#### ***D. L'ACTIVITÉ DU CESE, UN FRAGILE ÉQUILIBRE ENTRE SAISINES GOUVERNEMENTALES ET AUTOSAISINES***

L'activité du CESE se caractérise avant tout par une **grande diversité** de ses champs d'études, ce qui ne doit pas surprendre eu égard à son périmètre de compétences. Dans ce cadre, le CESE doit toutefois parvenir à trouver le juste équilibre entre les travaux résultant d'une saisine du gouvernement et ceux issus de sa pratique de l'autosaisine. Cette contrainte majeure est d'ailleurs clairement ressortie de tous les échanges qu'a pu avoir votre rapporteur spécial au cours de sa mission de contrôle.

#### **1. Un rythme de travail soutenu : 31 avis et études rendus en 2008**

##### *a) Un bilan d'activité quantitativement satisfaisant*

**La production du CESE** se mesure d'abord par le nombre d'avis et d'études publiés. Pour autant, ce bilan s'enrichit de communications diverses et s'apprécie également utilement sous l'angle du nombre de personnes entendues en audition.

Ainsi que le tableau ci-dessous le rapporte, le CESE semble avoir atteint, au cours des dernières années, **un rythme de croisière** dans la fréquence de ses publications : 21 au total en 2005, 23 en 2006, 25 en 2007 et 31 en 2008.

Le bilan d'activité du CESE depuis 2005<sup>4</sup>

| Année | Nombre d'avis adoptés | Nombre d'études | Total | Dont saisines gouvernementales | Communications | Nombre de personnes entendues en audition |
|-------|-----------------------|-----------------|-------|--------------------------------|----------------|---|
| 2005  | 19                    | 2               | 21    | 6 avis                         | 4 <sup>5</sup> | 230                                       |
| 2006  | 23                    | 0               | 23    | 5 avis                         | 3 <sup>6</sup> | 223                                       |
| 2007  | 20                    | 5               | 25    | 4 avis                         | 5 <sup>7</sup> | 266                                       |
| 2008  | 29                    | 2               | 31    | 8 avis                         | 5 <sup>8</sup> | 267                                       |

Source : CESE

Il convient de souligner que l'activité du CESE est **une activité de « matière grise »**, à forte valeur ajoutée. Aussi, le principal facteur susceptible de limiter sa production réside dans les moyens humains mis à sa disposition (conseillers, membres de section et fonctionnaires). Dans ces conditions, l'activité annuelle du CESE paraît à votre rapporteur spécial avoir atteint un niveau quantitatif satisfaisant, traduisant **une bonne optimisation des moyens humains**, nécessairement limités, sur lesquels s'appuie l'institution.

*b) Les saisines gouvernementales, priorité du CESE*

Sous le régime de l'article 70 de la Constitution, dans sa rédaction précédant l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée, la saisine du CES s'imposait au gouvernement pour **tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social**. Ainsi, par exemple en avril 2008, le CES a-t-il été saisi du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement ».

Par ailleurs, le CES pouvait être saisi pour avis sur **les projets de loi, d'ordonnance ou de décret et les propositions de loi** (article 69 de la Constitution dans sa rédaction antérieure à l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée) ainsi que sur **tout problème de caractère économique ou social** (article 70 de la Constitution dans sa

<sup>4</sup> Pour le détail des travaux du CESE, se reporter à l'annexe 3.

<sup>5</sup> En 2005, la délégation pour l'UE a effectué trois communications et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes une communication.

<sup>6</sup> En 2006, la délégation pour l'UE a effectué deux communications et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes une communication.

<sup>7</sup> En 2007, la délégation pour l'UE a effectué quatre communications et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes une communication.

<sup>8</sup> En 2008, la délégation pour l'UE a effectué quatre communications et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes une communication.

rédaction antérieure à l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée).

Depuis 2003 ces saisines facultatives ont connu une progression, pour atteindre, en 2008, le chiffre de 8.

Ces saisines ont un délai imposé par le gouvernement quant à la réponse souhaitée de la part du CES, de l'ordre de 2 à 3 mois, et sont donc **traitées en priorité**.

A titre d'**exemples**, en 2006, le CES a été saisi sur la question du repos dominical et, en 2008, sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Il convient toutefois d'observer que **le CESE n'est pas systématiquement saisi** sur tous les sujets intéressants sa compétence. Ainsi, parmi les lois récemment adoptées ou les projets en cours de discussion qui auraient pu faire l'objet d'une saisine, pourraient être cités :

- la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ;

- la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;

- la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA), le Conseil ayant déjà beaucoup travaillé sur les questions relatives à l'exclusion et la pauvreté.

*c) L'autosaisine, une faculté largement utilisée*

Outre les rapports périodiques de conjoncture, établis en application de l'article 2 du décret n° 76-746 du 28 août 1974, le Conseil s'autosaisit **sur des sujets de sa compétence**.

Proposés par une section, le Bureau du Conseil retient les sujets en fonction de critères définis en comité d'orientation. **Trois axes de travail** ont ainsi été établis au début de l'actuelle mandature :

- la croissance, la compétitivité, l'attractivité et la mondialisation ;
- les ruptures de la société ;
- les services.

Concernant ces autosaisines, il faut remarquer que ces travaux représentent **la majorité des rapports publiés** par le CESE. Ainsi, entre 2007 et 2008, sur les 49 rapports ou avis rendus, 37 résultent d'autosaisines, auxquels il convient d'ajouter 7 études.

Cette tendance peut susciter **quelques interrogations**, comme s'en est d'ailleurs fait l'écho M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport

précité<sup>9</sup>. Pour autant, sans constituer un abus de droit, elle témoigne plutôt du dynamisme de l'institution et de sa volonté de faire. Elle résulte, en outre, d'un certain « vide » laissé par l'exécutif, qui a toujours la liberté de saisir le CESE mais ne l'utilise qu'avec une parcimonie probablement discutable elle aussi.

D'ailleurs, dans l'organisation concrète des travaux du Conseil, les autosaisines ressortent nettement comme **la variable d'ajustement**, la priorité étant toujours accordée aux saisines gouvernementales tenues par des délais stricts.

## **2. La difficulté d'évaluer le niveau de « réceptivité » du gouvernement aux travaux du Conseil**

### *a) La mise en œuvre des préconisations du CESE*

La « réceptivité » du gouvernement aux travaux du CESE se jauge, tout d'abord, naturellement aux **suites données à ses avis**.

A cet égard, l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 prévoit que le gouvernement fait part au CES de ces suites. Il convient toutefois de relever que cette disposition n'est pas appliquée à la lettre.

Pour autant, c'est la reprise de ses préconisations dans des mesures gouvernementales ou dans des dispositions législatives qui importe au CESE, même si un tel lien est **difficile à établir**.

Aussi, chaque année, dans les réponses au questionnaire parlementaire adressé par votre rapporteur spécial en vue de l'examen du projet de loi de finances, le CESE dresse-t-il **un bilan des avis** qui, selon lui, ont inspiré des orientations de politiques publiques ou des dispositions réglementaires ou législatives.

### *b) Les interventions ministérielles devant l'assemblée plénière du CESE*

La qualité du **dialogue constructif** établi entre le CESE et le gouvernement se mesure également aux interventions ministérielles en

---

<sup>9</sup> « Car, pour essayer d'exister, le Conseil économique et social est contraint de s'autoalimenter : les autosaisines, qui représentaient environ la moitié des avis du CES dans les années 1970, en ont constitué les deux tiers de 1989 à 1999 (68 %) et plus des trois quarts de 2005 à 2007. Pour cette dernière année, le CES n'a rendu que 4 avis sur saisine gouvernementale. Le gouvernement ne sollicite quasiment plus d'études depuis 1963. Curieux paradoxe que celui d'un organe consultatif au service des pouvoirs publics dont la principale activité consiste à s'auto-consulter, dans des conditions d'ailleurs discutables au regard de la Constitution, puisque l'autosaisine n'y est pas expressément prévue et qu'une proposition d'amendement en ce sens au projet de la Constitution de 1958, formulée par MM. Malterre (représentant de la CGC) et Van Graefscheppe, n'avait pas été retenue. », rapport précité de M. Dominique-Jean Chertier.

assemblée plénière. Ces interventions ministérielles constituent une des marques d'intérêt que le gouvernement porte aux travaux du Conseil.

Elles restent cependant *de facto limitées* en nombre, ce qui ne doit pas surprendre dès lors que le CESE ne constitue pas non plus une troisième chambre parlementaire chargée d'adopter la loi et de contrôler l'action du gouvernement.

A titre d'exemple, en 2008, le Conseil a entendu à douze reprises un membre du gouvernement, dont une fois M. François Fillon, Premier ministre, lors de la remise du rapport d'activité 2007 du CES (26 février 2008).

Une liste des interventions ministérielles devant l'assemblée plénière du CESE en 2008 et depuis le début de l'année 2009 est annexée au présent rapport (Cf. annexe 4).

### **3. Les échanges avec les assemblées parlementaires tendent à devenir plus fréquents**

Si le CESE entretient un contact régulier avec le gouvernement, il a aussi la faculté de nouer un lien étroit avec le Parlement. De ce point de vue, force est de constater que les échanges demeurent encore assez épisodiques. Ils tendent toutefois à se développer et à se renforcer, **notamment avec le Sénat.**

*a) Les avis exposés en séance publique : trois occurrences au Sénat depuis le début de la présente session*

L'alinéa 2 de l'article 69 de la Constitution précise que : « *Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les Assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis* ». Ainsi, lorsque les saisines gouvernementales portent sur un projet ou une proposition de loi, le rapporteur **peut être entendu en séance publique** par les assemblées parlementaires.

De telles auditions demeurent cependant assez rares. Depuis 2005, l'Assemblée nationale n'en a, en effet, connu que quatre. Au cours de la même période, **le Sénat** a procédé, pour sa part, à 5 auditions en séance publique, dont 3 lors de la présente session 2008 - 2009.

Ainsi, M. Henri Feltz, rapporteur de la section du cadre de vie, a-t-il été entendu en séance publique, le 14 octobre 2008, au titre de l'article 12 du **projet de loi de programme de requalification des quartiers anciens dégradés.**

M. Paul de Viguerie, rapporteur de la section du cadre de vie, a été entendu, le 27 janvier 2009, lors de la discussion générale sur le **projet de**

## **loi de programme relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement ».**

Enfin, M. Alain Saubert, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, a exposé son avis sur le **projet de loi sur le développement économique de l'outre-mer**, en séance publique le 10 mars dernier.

*b) La fréquence des autres auditions parlementaires est très variable*

Les auditions par les **commissions parlementaires permanentes** sont assez rares, seul l'avis de M. Paul de Viguierie ayant donné lieu à des auditions dans les commissions des affaires économiques des deux assemblées en juin et juillet 2008.

Toutefois, dans le cadre de l'examen du **projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République**, M. Jacques Dermagne, Président du CESE, a été auditionné par les commissions des Lois des deux assemblées au mois de mai 2008.

Les auditions par les **missions d'information** sont plus fréquentes, en raison de leur plus grande indépendance par rapport aux impératifs du calendrier législatif mais, surtout, de leur rôle de préparation, en amont, des futurs projets de loi qui seront soumis au Parlement.

Enfin, les membres du CESE peuvent être auditionnés par les **rapporteurs** des deux assemblées parlementaires. A cet égard, **votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de la qualité des relations entretenues avec cette institution**, chaque année, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances.

Un récapitulatif de toutes les auditions des membres du CESE, pour 2008 et depuis le début de 2009, devant le Parlement figure en annexe au présent rapport (Cf. annexe 5).

### **4. Les liens naturels avec les CES régionaux (CESR)**

**Aucun texte ne prévoit de lien** entre le CESE et les CESR, lesquels sont régis par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 créant les établissements publics régionaux et surtout par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les CESR ne rendent compte de leur activité qu'aux conseils régionaux auprès desquels ils sont placés.

Cependant, tant par leur composition que par les buts qu'ils poursuivent, le CESE et les CESR se ressemblent et sont **naturellement amenés à travailler ensemble**. Le CESE et les CESR échangent ainsi fréquemment leurs idées dans le cadre de visites, de colloques et de

réunions, notamment celle des présidents des CESR qui se déroulent au Palais d'Iéna, siège du CESE.

### **5. Le rayonnement à l'international : la création de l'association internationale des conseils économiques et sociaux ou institutions similaires (AICESIS)**

Le CESE s'est fixé pour mission d'**améliorer la représentation de la société civile sur le plan international**, y compris dans les pays où celle-ci est peu ou mal organisée.

Pour ce faire, il joue un rôle essentiel au sein de l'Association internationale des conseils économiques et sociaux ou institutions similaires (AICESIS), créée en juillet 1999. Cette association vise à représenter la société civile organisée auprès des institutions internationales, comme l'organisation internationale du travail (OIT) ou l'organisation mondiale du commerce (OMC) par exemple. Le CESE français, qui en a **rédigé les statuts**, assure son **secrétariat exécutif** depuis sa création.

L'AICESIS œuvre à l'émergence de nouvelles assemblées consultatives et coordonne les conseils existants. De 1999 à 2008, le nombre de membres de l'AICESIS est passé de 26 à 69 membres (dont 17 en cours d'adhésion). Ont ainsi adhéré lors de la dernière assemblée générale, qui s'est tenue à Rome en juin 2008, l'Ukraine, la République Dominicaine, le Tchad et la Macédoine.

## ***E. UNE INSTITUTION ENGAGÉE SUR LA VOIE DE LA MODERNISATION***

### **1. La rationalisation de l'organisation administrative**

Au cours des dernières années, le CESE a conduit une politique de modernisation et de rationalisation de ses services. Cette démarche volontariste lui a permis **une « mise à niveau »** au regard des processus de changement menés au sein des autres administrations d'Etat.

Elle a, tout d'abord, porté sur la refonte de l'organigramme administratif de l'institution avec **la création de deux services** : le service de la communication et le service des relations internationales.

Le processus de réorganisation administrative s'est, en outre, traduit par la **restructuration de certains services**, le **recentrage du service des ressources humaines** sur la fonction « personnel », et l'attribution d'une **fonction de contrôle de gestion** au service de la trésorerie, du budget et de la comptabilité. L'innovation la plus récente, dans ce cadre, correspond à la création, en octobre 2007, d'une « **cellule-marché** » au sein du service de la logistique, cette cellule

étant devenue en 2008 un service à part entière comprenant désormais trois fonctionnaires.

Cette réorganisation s'est, enfin, accompagnée de la mise à disposition des moyens nécessaires à **la création de deux délégations**, l'une à l'égalité des chances et l'autre à l'UE.

## **2. Une communication plus « offensive »**

Afin de faire face à son déficit de visibilité, le CESE a entrepris un effort pour **diffuser le plus largement possible ses travaux**. Ainsi, ses avis, ses rapports et ses études sont transmis non seulement à tous ses membres, y compris à ses anciens membres, mais aussi à un public dit « institutionnel » (parlementaires, ministères, collectivités territoriales, CESR), ainsi qu'aux organisations professionnelles et sociales, à des abonnés, à des journalistes et à des destinataires choisis en fonction du sujet. Ses travaux font également l'objet de ventes au public.

Dans cette stratégie d'ensemble, il faut relever l'importance de la « **Note d'Iéna** ». Cette note, d'un format de 4 pages, vise à présenter les avis du CESE et permet une diffusion rapide de l'information. Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2007 et le 30 juin 2008, 40 notes d'Iéna ont, par exemple, été publiées, pour une diffusion comprise entre 500 et 3.000 exemplaires en moyenne. Parmi ces publications, figure la note relative aux travaux réalisés depuis le début de la mandature 2004-2009, éditée à 6.000 exemplaires.

Par ailleurs, le Conseil publie chaque année un **rapport annuel d'activité** qui regroupe ses travaux en les synthétisant.

Ouvert en 1999, le **site Internet [www.conseil-economique-et-social.fr](http://www.conseil-economique-et-social.fr)** constitue un autre vecteur d'information essentiel pour l'institution. Il contribue utilement à la connaissance de l'institution (y compris de ses moyens de fonctionnement), de ses publications depuis 1947 (avec la possibilité de télécharger les documents publiés depuis 2000), ainsi que de la vie du Conseil (actualité, travaux, agenda, événements et manifestations).

**Le site [www.conseil-economique-et-social.fr](http://www.conseil-economique-et-social.fr) : un site en plein essor**

Depuis sa mise en ligne, le nombre de connexions au site du CESE n'a cessé d'augmenter, pour atteindre une **moyenne mensuelle de 100.691** en 2008.

Parallèlement, le nombre d'abonnés au site est passé de 1.203 au 1<sup>er</sup> juillet 2003 à plus de **80.225** au 30 juin 2008.

Le téléchargement des publications est, lui aussi, révélateur de l'intérêt porté aux travaux du CESE. Ainsi, en 2008 le nombre de documents téléchargés en moyenne par mois s'est élevé à **246.117 documents téléchargés**, avec une pointe à 328.101 en avril 2008.

Dans le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », le CESE a élaboré un **indicateur** révélateur de la notoriété de ses travaux et dont les résultats traduisent une amélioration notable de l'intérêt porté, sur le net, aux publications du CESE : + 10 % en 2008, avec un objectif de + 15 % en 2009.

*Source : CESE*

Enfin, la tenue des « **Forum d'Iéna** », qui réunissent 400 à 800 participants, permet d'entrer en relation avec différents publics. En 2007 comme en 2008, cinq Forums ont été organisés, sur des thèmes aussi variés que « Le microcrédit : quels espoirs ? Quelles limites ? » (7 février 2008), « La numérisation dans la culture: quel accès à tous ? » (3 avril 2008) ou encore « L'Europe de l'énergie : quelles réalités ? » (18 décembre 2008).

Le 31 mars 2009, le 65<sup>ème</sup> « Forum d'Iéna » a été organisé sur le thème « L'assurance-vie : de la protection individuelle au financement du développement économique ? ». Le 66<sup>ème</sup> forum s'est déroulé le 23 avril 2009, sur le thème « Le sport, enjeux sociétaux et modèles économiques ».

## II. LA RÉFORME ISSUE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008 ET SON INCIDENCE BUDGÉTAIRE

**La loi constitutionnelle précitée du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République a enrichi les attributions de l'ancien CES, devenu CESE.**

Cette révision a introduit quatre axes de réforme principaux, dont les trois premiers sont d'application immédiate. Le quatrième de ces axes nécessitera l'adoption d'une **loi organique** et la modification des **décrets** régissant le CESE pour préciser les modalités de mise en œuvre.

Cette réforme a, bien évidemment, un certain nombre de répercussions sur le budget du CESE. Toutefois, lors de toutes les auditions que votre rapporteur spécial a menées dans le cadre de sa mission de contrôle, il a toujours été souligné par ses interlocuteurs que **l'impact de la rénovation du Conseil devrait être globalement nul.**

### **A. LES QUATRE AXES DE LA RÉFORME**

#### **1. Un changement de dénomination traduisant l'enrichissement des compétences de l'institution**

La loi constitutionnelle précitée a, tout d'abord, modifié la dénomination du CES en lui **ajoutant l'adjectif « environnemental »**, le transformant *de jure* en **« Conseil économique, social et environnemental » (CESE)**. Le CESE fait désormais l'objet du titre XI de la Constitution ainsi révisée.

Ce changement de dénomination, d'application immédiate, traduit le premier axe de réforme de l'institution introduit par la révision constitutionnelle, à savoir **l'extension du champ de compétences du CESE au domaine environnemental.**

Cette proposition avait été initialement formulée par le groupe V (« Construire une démocratie écologique ») du processus dit du **« Grenelle de l'environnement »**, puis reprise par le « Comité Balladur », qui souhaitaient tous deux donner à la consultation du CESE, pour tout texte environnemental, un caractère obligatoire.

**La loi constitutionnelle a rendu cette consultation facultative, sauf en ce qui concerne les plans ou projets de loi de programmation, désormais étendus au domaine environnemental, pour lesquels l'avis du CESE est obligatoire.**

## **2. L'élargissement des possibilités de consultation du CESE : le rôle du Parlement et les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques**

En plus de la consultation par le gouvernement, le CESE peut désormais, aux termes de l'article 70 de la Constitution révisée, être **saisi par le Parlement** « *sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* ».

La saisine parlementaire est, en vertu de la loi constitutionnelle de juillet 2008, d'application immédiate. Toutefois, sa mise en œuvre concrète implique **une réforme préalable du règlement des deux assemblées parlementaires**. Cette réforme est, d'ailleurs, en cours.

En outre, le gouvernement peut consulter le CESE sur **les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques** (article 70 de la Constitution révisée).

## **3. La limitation du nombre de membres du CESE à 233 conseillers**

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée apporte une **précision importante** concernant le nombre de membres du CESE.

Alors que l'article 71 de la Constitution dans sa version précédente renvoyait à une loi organique la composition du Conseil et ses règles de fonctionnement, ce même article dans sa nouvelle rédaction fixe le nombre maximum de membres du CESE à **233**, tout en continuant de renvoyer les règles de fonctionnement à une loi organique<sup>10</sup>.

Ce nombre de 233 membres **correspond à l'effectif actuel** du CESE, fixé par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui a créé deux nouveaux sièges pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Cette réforme devrait, cependant, se poursuivre par le dépôt d'un projet de loi organique visant à **améliorer la représentativité du CESE** en réactualisant sa composition tout en conservant cet **effectif constant**, désormais imposé par la limite constitutionnelle du nombre de conseillers.

## **4. La possibilité de saisine du CESE par voie de pétition**

En son alinéa 3, l'article 69 de la Constitution révisée introduit une **innovation majeure** dans le mode de fonctionnement du CESE.

---

<sup>10</sup> La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée a, en outre, modifié l'article 24 de la Constitution afin de fixer un nombre maximum de 577 députés et 348 sénateurs.

En effet, il prévoit que le CESE « *peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique* ». Il ajoute que « *après examen de la pétition, (le CESE) fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner* ».

Par cette disposition, il s'agit de **faciliter l'intervention directe de la « société civile » dans le débat public**. Une loi organique interviendra pour déterminer les modalités de cette saisine : conditions de recevabilité de la pétition, thèmes sur lesquels le CESE sera habilité à se prononcer, délais pour rendre l'avis...

Les suites que le CESE proposera de donner à la pétition devront être communiquées au gouvernement et au Parlement.

## ***B. LE NOUVEAU CONSEIL : SIMPLE ÉVOLUTION OU VRAIE RÉVOLUTION ?***

### **1. Une période charnière pour le CESE**

La réforme constitutionnelle de juillet 2008 a représenté une étape décisive dans l'évolution du CES devenu CESE. Pour autant, elle ne constitue pas une fin en soi et appelle désormais de **nouveaux développements**.

Du point de vue juridique, les dispositions inscrites dans le nouveau titre XI de la Constitution exigent, pour entrer pleinement en application, l'adoption d'une **nouvelle loi organique** relative au fonctionnement du CESE ainsi que la publication de **décrets d'application**.

Imminent, cet exercice ne relèvera nullement du simple formalisme juridique mais conditionnera plutôt **le visage du CESE pour le futur**.

Il s'agira, en effet, de répondre aux **enjeux organisationnels et de représentativité** qui constituent aujourd'hui autant de nouveaux défis pour le CESE.

La clef de voûte de la réflexion autour du CESE réside dans sa capacité à demeurer un lieu privilégié de débat et d'échanges entre les différentes composantes de la société française. A ce titre, la question de la **composition du Conseil** présente un caractère essentiel. Ainsi que le souligne M. Dominique-Jean Chertier, « *la composition de cette assemblée doit s'efforcer de refléter de manière suffisamment fidèle l'organisation et la structuration de la société contemporaine* »<sup>11</sup>.

Dans sa configuration actuelle, le CESE souffre de certains **handicaps** qui sont autant de freins à une représentation fidèle de la société contemporaine et qui doivent être surmontés.

---

<sup>11</sup> Rapport précité.

D'une manière générale, sa composition a peu évolué depuis 1958 et reste marquée par une structure sociale et des compromis **historiquement datés des années 1950-1960**. Ainsi, alors que depuis cette époque le poids du monde agricole n'a cessé de décroître, sa représentation au sein du Conseil est restée la même.

Par ailleurs, la pyramide des âges en France paraît relativement éloignée de la composition actuelle du CESE. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la moyenne d'âge des conseillers du CESE était de **60,3 ans**, seuls 3 conseillers étant âgés de moins de 40 ans.

De même, **les femmes ne comptent que pour 21,5 % des membres** du Conseil, alors qu'elles représentent aujourd'hui près de la moitié de la population active dans le pays.

Enfin, un certain **manque de logique préside à l'organisation des groupes** au sein du CESE, mêlant singulièrement des critères géographiques, sociaux ou professionnels. A cet égard, on peut notamment mentionner le groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement.

## **2. Une diversité de scénarios envisagés**

Depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008 et dans la perspective du futur projet de loi organique portant réforme du fonctionnement du CESE, de **nombreux scénarios** se sont échafaudés en vue d'une modernisation plus ou moins profonde de l'institution.

Dans son rapport précédemment cité, M. Dominique-Jean Chertier ouvre trois pistes dont votre rapporteur spécial retrace les grandes lignes ci-dessous.

### **Les trois scénarios de composition proposés par le rapport Chertier**

#### **Scénario 1 : l'ajustement périodique :**

Ce scénario s'appuie sur une **révision immédiate de la composition** du Conseil avec notamment :

- une réduction du nombre de sièges accordés à l'agriculture, qui passent de 25 à 20 ;
- une réduction du nombre de sièges accordés aux entreprises publiques, qui passent de 10 à 5 ;
- **la réduction de 40 à 20 du nombre des personnalités qualifiées ;**
- **la création d'un groupe de 24 sièges pour les associations oeuvrant dans le domaine de l'écologie et du développement durable ;**
- une augmentation du nombre des sièges accordés aux entreprises privées non agricoles, qui passent de 27 à 34.

A l'issue du premier mandat de ces conseillers (soit en 2014), puis tous les 10 ans, **cette composition est réajustée** en fonction de plusieurs paramètres, dont la composition du monde des employeurs, la représentativité syndicale et les mutations sociologiques.

#### **Scénario 2 : l'assemblée des experts de la société civile :**

Ce scénario suppose le **renforcement de la capacité d'expertise du Conseil dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux *stricto sensu***. Parallèlement, le CESE perd toute vocation à traiter d'autres domaines tels que les questions éthiques, culturelles, sportives...

L'institution serait alors composée de **53 personnalités qualifiées** (reconnues dans l'un des trois domaines de compétence du CESE), de 60 sièges pour le groupe des employeurs, de 60 sièges pour le groupe des salariés et de 60 sièges pour le groupe des associations et assimilées.

#### **Scénario 3 : l'assemblée des corps intermédiaires :**

Dans ce scénario, l'institution ambitionne d'offrir une « *représentation synthétique* » de la société et de devenir « *un creuset expérimental de qualité pour les pouvoirs publics* ».

Les corps intermédiaires se répartissent en **trois catégories** : les organisations d'employeurs et les organismes consulaires, les organisations syndicales, les organisations de forme associative et assimilées. Chacune de ces catégories se voit attribuer un tiers environ de l'ensemble des sièges.

**Les personnalités qualifiées disparaissent** de la composition du Conseil, dès lors que l'expertise devient dans ce scénario un point d'appui extérieur à l'institution pour éclairer la décision des corps intermédiaires.

*Source : rapport Chertier précité*

Par ailleurs, le **Bureau du CESE** a, lui aussi, élaboré de son côté quelques pistes de réflexion en vue d'améliorer son fonctionnement interne ainsi que la qualité de ses travaux. Parmi celles-ci, un certain nombre retiennent particulièrement l'attention de votre rapporteur spécial :

1. Une diminution du nombre des groupes de représentation du Conseil, sur la base de la prochaine recomposition du CESE ;
2. L'assouplissement des dispositions de la loi organique, afin de permettre au Bureau de répondre, en cas d'extrême urgence, à une saisine gouvernementale ou parlementaire sans examen de l'avis du CESE en assemblée plénière ;
3. La création d'une formation de travail spécifique chargée de préparer les projets d'avis et d'études à caractère transversal ;
4. **La possibilité, pour les élus et les administrateurs des assemblées parlementaires, d'assister à toutes les réunions à huis clos des formations de travail du CESE ;**
5. La possibilité pour le CESE de demander au Premier ministre, le concours, auprès d'un rapporteur, des corps d'inspection interministérielle, des services d'inspection ministérielle et des services d'expertise publics ;
6. Pour les saisines comportant des dimensions éthiques ou lorsque leur objet le justifie, l'obligation d'auditionner des représentants des cultes et des mouvements philosophiques reconnus ;
7. L'instauration d'un suivi permanent des propositions formulées par le CESE.

**S'agissant de l'avant-dernier point, votre rapporteur spécial estime qu'une « possibilité » d'audition serait préférable à une obligation.**

**Sans préjuger de la solution qui sera finalement retenue par le gouvernement et le Parlement, votre rapporteur spécial souhaite néanmoins attirer votre attention sur l'importance du choix définitif.** En effet, c'est un CESE aux contours très différents qui peut advenir selon les options privilégiées.

### ***C. UNE RÉFORME À MOYENS CONSTANTS ?***

#### **1. L'engagement : une réforme budgétairement neutre**

**Une réforme constitutionnelle n'est pas nécessairement onéreuse.** *A fortiori*, comme c'est le cas pour le CESE, lorsqu'elle s'opère à moyens humains constants, elle doit pouvoir demeurer budgétairement neutre.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée a fixé à 233 le nombre de conseillers membres du CESE. Cet effectif correspond à l'existant et sa stabilité doit donc constituer une garantie s'agissant de **l'impact budgétaire nul** de la réforme de cette institution.

A cet égard, **votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de l'engagement, réitéré au cours de ces cinq dernières années, du Président du CESE, M. Jacques Dermagne, de maintenir le cap de la sagesse budgétaire et de prendre le virage de la réforme sans dérapage budgétaire.** Cet engagement est d'ailleurs parfaitement bien relayé par tous les interlocuteurs issus du CESE que votre rapporteur spécial a pu auditionner à l'occasion de sa mission de contrôle. Au-delà d'un simple discours de façade, il y a tout lieu de penser que la prise de conscience est réelle et profonde.

**Cette vigilance est éminemment souhaitable** quand on connaît la propension de toute institution ou administration à engendrer des coûts supplémentaires à l'occasion d'une réforme en profondeur de son organisation et / ou de son fonctionnement.

Ainsi que l'a montré votre rapporteur spécial (Cf. Partie I. C), l'histoire récente prouve d'ailleurs le **souci de l'institution CESE de « tenir » la dépense courante** tout en préservant l'avenir.

Ce souci est d'autant plus louable dans le **contexte budgétaire tendu** que connaissent aujourd'hui nos finances publiques.

Pour autant, si la réforme doit se dérouler à moyens constants, elle n'est pas sans incidence sur **la structure de dépense du CESE** pour les mois et les années à venir. Et c'est bien là que réside l'enjeu budgétaire à court et moyen terme pour l'institution.

Car **la réforme engendrera inévitablement des coûts**, certains fixes et d'autres variables, selon les options institutionnelles retenues.

Dans cette perspective, la difficulté apparaît dédoublée. D'une part, il convient d'**anticiper** rapidement les postes de dépenses nouvelles et de les évaluer aussi précisément que possible. D'autre part, pour couvrir ces coûts inhérents à la phase de transition, il s'agit de **dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaire.**

Le respect de l'engagement pris par l'institution est à ce prix.

## **2. Des coûts fixes incontournables**

La réforme du CESE comporte certains points de passage obligés, qui sont autant de postes de dépenses **nouvelles mais ponctuelles.**

Leur **recensement** ne pose pas véritablement problème et le CESE les a, d'ores et déjà, très clairement identifiés depuis plusieurs mois.

Au rang des coûts fixes incontournables, on retrouve toutes les dépenses induites par le **changement de nom de l'institution**. Ainsi, la charte graphique appelle une évolution, tandis que des dépenses de papeterie sont nécessaires : papier à en-têtes, cartes de visites...

Difficiles à évaluer très précisément, ces dépenses restent néanmoins limitées et pourront sans grande difficulté être **absorbées dans le fonctionnement courant** du CESE.

Plus onéreuse est la modification, toujours liée au changement de nom, de l'inscription portée au **fronton du Palais d'Iéna**. A ce jour, cette modification a fait l'objet d'une demande de devis, celui-ci s'élevant à plus de 150.000 euros. Devant ce montant important, l'institution hésite, pour l'instant, à engager la dépense et recherche une solution alternative.

### **3. Des coûts variables difficiles à évaluer dans l'immédiat, mais certains**

Au-delà des coûts fixes précédents, la réforme du CESE induit également des **coûts variables dépendants de l'extension des possibilités de saisine du Conseil**. Ces coûts demeurent toutefois, pour l'instant, difficiles à évaluer précisément, dans la mesure où ils sont fonction de pratiques inédites, dont on ne peut guère, pour l'heure, préjuger de la fréquence.

#### *a) Les coûts liés à la saisine parlementaire*

S'agissant de la saisine parlementaire, l'impact sur la charge et les méthodes de travail du Conseil ainsi que sur son budget sera **fortement corrélé au nombre effectif de saisines annuel**, et donc à la régulation effectuée par les assemblées selon des modalités qui seront précisées dans les règlements des assemblées.

Dans l'hypothèse où le dispositif de saisine prévu par les règlements des assemblées serait très souple (saisine directe du CESE par un nombre réduit de parlementaires ou par un président de commission ou, encore, par un président de groupe), **le CESE pourrait se trouver saisi d'un grand nombre de sujets**, ce qui alourdirait considérablement sa charge annuelle de travail.

**En cas de « filtre » efficace**, tout en préservant les droits de l'opposition, les coûts pourraient être faibles, les auto-saisines constituant une variable d'ajustement. Le CESE estime que l'impact sur son budget pourrait alors être considéré comme neutre et les saisines parlementaires s'effectuer à moyens constants.

#### *b) Les coûts résultant du droit de pétition citoyenne*

Pour ces mêmes raisons, en ce qui concerne la mise en œuvre du droit de pétition, **le coût de traitement des avis** en résultant et ayant subi

un « filtre » efficace est évalué comme nul par le CESE, qui diminuerait d'autant le nombre d'autosaisines.

En revanche, **la gestion en elle-même du droit de pétition pourrait s'avérer considérable**. Cette gestion recouvre, en effet, le coût de la collecte des signatures et leur vérification.

Sans surprise, le coût résultant du **recueil des signatures** dépend du seuil numérique à partir duquel une pétition sera recevable. La détermination de ce seuil relève de la future loi organique, mais il n'est pas inutile, pour fixer les esprits, de prendre d'ores et déjà quelques exemples de référence. Ainsi, à titre d'ordre de grandeur, l'initiative populaire espagnole est ouverte à compter de 500.000 électeurs (soit 1,4 % du corps électoral), tandis qu'en Italie elle l'est à partir de 500.000 personnes (soit 1,2 % des électeurs).

Votre rapporteur spécial estime donc raisonnable d'envisager un **seuil de 500.000 pétitionnaires**, comme base de référence (soit environ 1 % du corps électoral).

Le coût induit par les opérations de collecte des signatures peut, en outre, grandement varier selon que la procédure sera réservée à **l'écrit** ou que seront pris en compte les soutiens adressés de manière dématérialisée **par internet**. Afin d'ouvrir ce droit de pétition le plus largement possible et de ne pas contrarier le principe d'égalité, il paraît toutefois difficile d'écarter la procédure écrite au profit de la seule procédure dématérialisée, tous les citoyens n'ayant pas accès à internet. Dès lors, le coût du recueil des signatures s'en trouvera mécaniquement alourdi.

La procédure par internet n'est, elle-même, pas sans coût. Encore faut-il, en effet, dans cette perspective prévoir **une plateforme suffisamment robuste pour permettre le dépôt et le traitement en ligne de plusieurs centaines de milliers de signatures électroniques**.

Une fois les signatures recueillies, **un contrôle de leur recevabilité** devra s'opérer. Il s'agit là du second coût important lié au droit de saisine du CESE par pétition. Cette opération s'appliquera aussi bien pour la procédure écrite que pour celle via internet.

Ici, **la difficulté technique est grande**. En effet, la vérification de chaque signature paraît extrêmement longue et, pour ainsi dire, presque irréaliste au regard des centaines de milliers de contrôles à effectuer.

Aussi, **un contrôle par échantillonnage** semble-t-il plus réaliste. Une telle technique est d'ailleurs déjà appliquée dans certains Etats membres de l'UE, tels que le Portugal ou la Hongrie. Sa mise en application en France pourrait donc s'appuyer sur une méthodologie éprouvée et bénéficier, éventuellement, du savoir-faire d'un partenaire privé, au moins dans un premier temps.

Tant en matière de collecte des signatures que de leur vérification, une interrogation centrale devra néanmoins, une fois les questions principe tranchées, être réglée : **le CESE doit-il être le maître d'œuvre de ces opérations ?**

Cette interrogation est essentielle car, selon la réponse susceptible d'être apportée, **les incidences financières** peuvent être très différentes.

**En l'état, le CESE ne dispose ni du savoir-faire, ni des outils, ni des moyens humains nécessaires pour mener à bien les missions de collecte des signatures et de contrôle de leur validité.** Mais peu d'autres acteurs peuvent prendre en charge ces missions. La liste ne compte guère que les CESR, les préfetures et les mairies.

A cet égard, **votre rapporteur spécial souligne les nombreux transferts de compétences ayant été effectués en direction des mairies, sans avoir toujours été parfaitement compensés**, au cours des dernières années. Aussi, estime-t-il préférable de ne pas à nouveau solliciter les communes dans cet exercice du droit de pétition.

Sans arbitrer définitivement entre un mode de collecte puis de vérification des signatures plutôt qu'un autre, votre rapporteur spécial souligne toutefois le **caractère crucial de cette question**. Il considère que, en tout état de cause, la réponse apportée à cette interrogation devra faire l'objet d'une **large concertation** entre l'ensemble des parties prenantes actuelles (CESE, pouvoirs publics) et futures (représentants de la société civile, monde associatif...). Il estime, enfin, que la solution retenue devra être le fruit d'un arbitrage, le plus harmonieux possible, entre la **garantie des droits des citoyens** (droit de pétition, protection de la vie privée) et un **coût budgétaire acceptable** pour la collectivité.

#### **4. Des pistes d'économies à exploiter**

Facteur de dépenses supplémentaires, la réforme du CESE peut également fournir **l'opportunité de réaliser de nouvelles économies**. Celles-ci peuvent être périphériques à l'institution et résulter de la philosophie retenue pour la composition du futur Conseil. Elles peuvent également trouver leur source en interne, dans le fonctionnement et l'organisation du CESE.

*a) La suppression de certains organismes consultatifs au profit d'une « assemblée des experts de la société civile »*

Parmi les différents scénarios envisagés par M. Dominique-Jean Chertier, le deuxième paraît tout particulièrement porteur d'**économies potentielles extérieures au CESE**. En faisant de ce Conseil une « assemblée des experts de la société civile », ce scénario permet, en effet, d'engager une réflexion de fond sur l'utilité de maintenir certains organismes consultatifs.

Dans cette hypothèse de travail, le CESE a vocation à accueillir en son sein une forte capacité d'expertise, grâce notamment à un nombre très significatifs de sièges réservés à des personnalités qualifiées aux côtés des représentants des employeurs, des salariés et des associations et assimilées. Dès lors, la question de la **suppression éventuelle de certains organismes** ayant jusqu'à présent pour mission de constituer un « pôle » d'expertise dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux, se pose.

Dans un pays où la « comitologie » est souvent dénoncée et où les structures de réflexion et d'expertise se sont empilées au fil du temps sans réelle cohérence, la piste ici ouverte se révèle assurément riche de potentialités. Pour être empruntée, elle requiert néanmoins un certain courage et une réelle **volonté politique**, car il est plus facile de créer une structure supplémentaire (comité, observatoire, conseil...) que d'en supprimer une, même devenue obsolète.

A titre d'exemple, face à l'affirmation d'un CESE « assemblée des experts de la société civile », en particulier dans le domaine environnemental, on peut légitimement s'interroger sur le devenir et la pertinence du maintien du **Conseil national du développement durable**, créé en 2003 et ayant précisément pour mission de réunir les représentants de la société civile et des collectivités territoriales afin de les associer à l'élaboration des politiques de développement durable et à leur mise en œuvre.

De même, la mission « Direction de l'action du gouvernement » regroupe, au sein de l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme n°129 « Coordination du travail gouvernemental », plusieurs organismes sectoriels, dont certains semblent très proches, par leurs missions, des compétences d'un futur CESE « assemblée d'experts ».

**Les organismes consultatifs regroupés au sein de la mission  
« Direction de l'action du gouvernement »**

A elle seule, l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » comprend 5 organismes consultatifs aux compétences très variées, souvent proches, voire redondantes avec les compétences du CESE.

**1. Le Centre d'analyse stratégique et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales :**

Institué par le décret n° 2006-260 du 6 mars 2006, le Centre d'analyse stratégique a été créé auprès du Premier ministre pour apporter, dans des délais compatibles avec l'action gouvernementale, une expertise pluridisciplinaire et de haut niveau, et pour contribuer à la définition et à la mise en œuvre des orientations stratégiques du gouvernement.

Dans cette perspective, le Centre d'analyse stratégique réalise des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la mise en œuvre des politiques publiques. A cette fin, il élabore, à la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, dans le cadre d'un programme de travail, des rapports, recommandations ou avis.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) constitue un service à part entière du Centre d'analyse stratégique tout en bénéficiant d'un statut particulier fixé par le décret n° 78-353 du 20 mars 1978.

## **2. Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale :**

Créé par le décret n° 2000-302 du 7 avril 2000, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale. Il lui appartient aussi de dresser un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs, et d'attirer l'attention du gouvernement ainsi que de l'opinion publique sur les évolutions souhaitables. Il établit un rapport de synthèse périodique, portant sur les évolutions dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence. Les rapports particuliers sont réalisés à l'initiative du conseil ou à la demande du Premier ministre. Le CESE peut adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.

## **3. Le Conseil d'orientation pour l'emploi :**

Créé par le décret n° 2005-326 du 7 avril 2005, le Conseil d'orientation pour l'emploi a pour mission :

- de formuler à partir des études et des analyse disponibles, un diagnostic sur les causes du chômage et d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail, ainsi que des perspectives à moyen et à long termes pour l'emploi ;

- d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, en s'appuyant en particulier sur les expériences locales et les réformes menées à l'étranger, notamment dans les pays de l'UE ;

- de formuler des propositions afin de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi et d'accroître l'efficacité des différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi.

Il peut, en outre, être saisi de toute question par le Premier ministre et par les ministres chargés du travail et de l'économie. Ses rapports et recommandations sont communiqués au Parlement et rendus publics.

## **4. Le Conseil d'analyse économique :**

Créé par le décret n° 97-766 du 22 juillet 1997, le Conseil d'analyse économique a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique. Il examine les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre.

### 5. Le Conseil d'analyse de la société :

Créé par le décret n° 2004-666 du 8 juillet 2004, le Conseil d'analyse de la société a pour mission d'éclairer les choix politiques du gouvernement par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société.

*Source : projet annuel de performance pour 2009 de la mission « Direction de l'action du gouvernement »*

Pour votre rapporteur spécial, **il ne s'agit pas de stigmatiser certains organismes**, dont ceux rattachés à la mission « Direction de l'action du gouvernement » présentés ci-dessus. Il conviendrait, en revanche, de dresser un inventaire lucide et exhaustif de tous les organismes à vocation consultative existants et de mettre cette liste en perspective avec l'émergence d'un « nouveau » CESE.

L'évolution du CESE vers un « pôle d'expertise » reconnu dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux recèlerait, en effet, des potentialités d'économies substantielles par la suppression de « structures doublons », voire vidées de leurs ambitions originelles mais demeurant dans un **paysage institutionnel trop souvent frappé d'inertie**.

A titre indicatif, votre rapporteur juge utile de rappeler que les organismes regroupés dans l'action n° 11 du programme 129 de la mission « Direction de l'action du gouvernement » et réunis sous la mention « Centre d'analyse stratégique et organismes associés » représentent, par exemple, une autorisation budgétaire de **23,66 millions d'euros en CP** pour 2009, dont 13,2 millions en dépense de personnel (pour 214 ETPT) et 7 millions d'euros en dépenses de fonctionnement. Ce montant est naturellement à rapprocher du budget annuel du CESE pour 2009 : 36,95 millions d'euros.

#### *b) La réflexion sur l'action à l'internationale*

Quelque soit l'option retenue pour la composition future du Conseil, la réforme du CESE doit aussi probablement être **le moment d'une réflexion sur son action internationale**.

Au cours des dernières années, le CESE a conduit une **politique extrêmement dynamique à l'international**, au point de devenir l'un des principaux piliers du dialogue instauré entre les institutions équivalentes de par le monde. Il a également fortement encouragé l'essor de ce modèle de concertation entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics à l'étranger. La création de l'AICESIS (Cf. Partie I-D-5) ainsi que l'accroissement du nombre des assemblées consultatives en attestent amplement.

Outre la promotion et le développement des CES dans le monde, l'action internationale du Conseil économique, social et environnemental, comprend **quatre axes principaux** :

- l'Europe : en janvier 2008, le CESE a, par exemple, organisé une conférence franco-allemande sur les services publics ;

- l'Euro-méditerranée : le CESE participe activement aux sommets euro-méditerranéens comme celui organisé à Ljubljana en 2006 ;

- l'Afrique et les pays francophones : le CESE se montre soucieux de participer au renforcement et au soutien des Conseils africains, comme en atteste l'accueil de délégations ou les visites d'officiels du CESE français sur le continent africain ;

- l'Asie et particulièrement la Chine : depuis 1995, des parlementaires de l'Assemblée nationale populaire de Chine et des membres du CESE français participent ensemble à des séminaires sur des thèmes économiques.

Au total, les dépenses concernant les actions internationales se sont élevées, en 2008, à **524.700 euros** dont 283.300 euros en titre 2.

Si l'on doit se féliciter de ce rayonnement à l'international, et bien que ces actions doivent rester **secondaires** au regard de la mission première du CESE qui est d'œuvrer au débat national en l'enrichissant, la réforme en cours ne devrait-elle pas être l'occasion de **revoir la stratégie de notoriété et de visibilité du CESE**, en faveur de son **rayonnement au plan national** ? Les efforts déployés à l'international demeurent un acquis, qu'il convient aujourd'hui surtout de faire fructifier et d'entretenir.

## **5. Des incertitudes pesant sur l'équilibre de la caisse de retraite du CESE**

Dans le contexte de réforme du Conseil, le CESE doit faire face à une difficulté supplémentaire, relative au **fragile équilibre** de sa caisse de retraite. La perspective du prochain renouvellement des membres de l'institution, avec notamment pour horizon un rajeunissement et une féminisation des conseillers, pourrait contribuer à aggraver significativement cette situation déjà critique.

### *a) La dégradation des conditions de financement de la caisse*

Le régime de retraite des membres du CESE compte parmi les régimes dits spéciaux. Au titre de sa caisse de retraite, le CESE expose ainsi un **engagement hors bilan de l'Etat d'un montant de 218,5 millions d'euros**, correspondant aux droits acquis par 1.082 personnes retraitées et futures retraitées du Conseil.

Au 31 décembre 2008, la caisse de retraite comptait **790 ayant-droits** et le montant des paiements annuels en année pleine s'élevait à **10,073 millions d'euros pour 2008**.

Les cotisants de ce régime se limitent aux conseillers en fonction, soit **233 cotisants**.

S'agissant d'un régime par répartition, sa structure de financement est par nature en déséquilibre : les cotisations des membres ne représentent, en effet, que **12,97 % des pensions versées dans l'année**.

Le **financement de la caisse** est donc très majoritairement assuré par les crédits budgétaires, le Conseil versant une cotisation égale au double de celle retenue sur les indemnités des membres ainsi qu'une subvention fonction des crédits disponibles. En outre, un fonds de réserve, placé, produit des revenus financiers venant participer au financement de la caisse. Toutefois, le montant modeste de ce fond de réserve (17,5 millions d'euros à la fin de l'année 2008) en fait une source de financement relativement résiduelle (0,09 million d'euros en 2008).

Ainsi, le financement de la caisse de retraite du CESE se décompose-t-il comme suit.

#### **Le financement de la caisse de retraite du CESE en 2008**

*(en millions d'euros)*

| <b>Source</b>                           | <b>Montant</b> |
|---|----------------|
| Cotisations des conseillers             | 1,307          |
| Cotisations « patronale » du CESE       | 2,614          |
| Subvention versée par le CESE           | 2,4            |
| Revenus du placement du fond de réserve | 0,09           |
| Total des recettes                      | 6,321          |
| Besoin de financement                   | 10,073         |
| Prélèvement sur le fond de réserve      | 3,841          |

*Source : CESE*

Pour 2008, il apparaît donc un **besoin de financement de 10,073 millions d'euros très supérieur au total des recettes** venant abonder le régime et qui se monte à 6,321 millions d'euros.

L'ajustement pour parvenir à l'équilibre a été opéré par le **prélèvement de 3,841 millions d'euros sur le fond de réserve**.

Ce montage non seulement érode les futurs produits financiers pouvant être attendus du placement du fond de réserve, mais n'est par ailleurs pas tenable sur le long terme. En effet, **à ce rythme, le fond de réserve est amené à disparaître à l'horizon 2013.**

La situation décrite ici pour sur l'année 2008 n'est malheureusement pas atypique, mais renvoie bien plutôt à une **tendance de fond** au sein de ce régime. Le financement de la caisse de retraite du CESE se caractérise, en effet, par un besoin de financement croissant et une diminution régulière des recettes.

**Le besoin de financement est croissant :** alors que le montant des pensions versées en 2002 était de 8,6 millions d'euros pour 733 retraités, il est, en 2008, de 10,073 millions d'euros pour 790 retraités.

**La diminution régulière des recettes** du régime trouve son origine dans la baisse des crédits consacrés à la subvention dont bénéficie la caisse. Alors qu'en 2002 ces crédits s'élevaient à 3,537 millions d'euros, ils n'étaient plus que de 2,4 millions d'euros en 2008.

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné (Cf. Partie I-C-3), les mesures de **régulation budgétaire** tiennent une place importante dans cette réduction de la subvention d'équilibre à la caisse de retraite, en se répercutant quasi mécaniquement sur le titre 2 du fait du caractère très rigide de la structure de dépenses du CESE.

*b) Le prochain renouvellement du CESE pourrait aggraver les difficultés*

Le prochain renouvellement des membres de l'institution, en particulier dans le contexte de réforme en cours, pourrait bien n'être pas sans **incidence importante** sur l'équilibre du régime de retraite du CESE.

Deux tendances pourraient jouer dans le sens d'une aggravation de la situation financière de la caisse, même s'il est **difficile, à ce stade, d'en évaluer précisément l'impact**. Dans l'ignorance du contenu de la future loi organique, il n'est possible que d'évoquer des hypothèses, non dénuées de tout fondement cependant.

D'une part, **dans le cas où la loi organique imposerait des exigences d'âge ou de parité**, le pourcentage de renouvellement (qui est habituellement d'environ 50 %) lors de la prochaine mandature pourrait passer à 75 %. Les conséquences sur le financement de la caisse de retraite ne manqueraient pas alors de se faire durement sentir.

D'autre part, à plus long terme, la **féminisation** accrue du CESE devrait entraîner une charge supplémentaire pour la caisse de retraite, en raison du différentiel d'âge de mortalité entre les hommes et les femmes.

*c) Les pistes pour assainir la situation*

Plusieurs pistes peuvent être explorées pour **assurer la survie du régime de retraite du CESE**, dont la situation est grave mais pas désespérée.

Tout d'abord, un **renforcement de l'effort budgétaire** peut être envisagé afin d'augmenter la subvention versée par le CESE à la caisse. D'ores et déjà, dans le cadre de la négociation budgétaire pluriannuelle conduite en 2008, il a été négocié une « rallonge » de 0,3 million d'euros en LFI pour 2009 et de 0,5 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010.

Toutefois, cet effort réel est encore loin de combler la totalité du besoin existant. Par ailleurs, en période de tensions budgétaires et d'aggravation du déficit public, **cette solution ne correspond pas, sur le long terme, à l'orthodoxie budgétaire prônée par votre commission des finances.**

Une réponse complémentaire de l'effort budgétaire déjà réalisé réside vraisemblablement dans une **révision des règles gouvernant le régime de retraite du CESE**. Le rajeunissement et la féminisation probables, du fait de la réforme de la composition du Conseil, militent ainsi fortement pour une refonte du règlement intérieur de la caisse du CESE.

Actuellement, tout ancien membre du CESE peut demander à bénéficier de sa **pension avant l'âge de 60 ans**. Cette disposition, qui place le CESE en marge d'un mouvement de fond touchant tous nos concitoyens, gagnerait à être supprimée<sup>12</sup>.

De même, les **conditions de réversion** actuellement en vigueur au niveau de la caisse du CESE paraissent exorbitantes. Ainsi, aujourd'hui, la pension de réversion s'élève à 75 % du montant de l'indemnité touché en fin de mandat.

#### ***D. LA QUÊTE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE PERTINENTS***

##### **1. Une mesure de la performance intrinsèquement difficile s'agissant d'une fonction consultative**

**La mesure de la performance est, et restera, une activité délicate dans le cas du CESE.** Ainsi que le rappelle chaque année votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances,

---

<sup>12</sup> A titre indicatif, au 1<sup>er</sup> juillet 2006, le montant mensuel d'une pension normale, après 5 ans de mandat (et 10 annuités de versement), s'élevait à 793,95 euros bruts (soit 737,58 euros nets).

la spécificité intrinsèque du CESE, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, se prête mal à cet exercice<sup>13</sup>.

Pour autant, la difficulté ne doit pas faire reculer et **la réforme de l'institution doit certainement être mise à profit pour continuer à faire évoluer les indicateurs** alimentant actuellement le projet annuel de performance et le rapport annuel de performance du programme « Conseil économique, social et environnemental ».

Force est d'ailleurs de souligner la volonté émanant du Conseil même d'affiner ses indicateurs. A cet égard, **votre rapporteur spécial tient à saluer les échanges constructifs menés, depuis la création de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », en vue d'améliorer le volet « performance » du programme.** Ces échanges ont souvent débouché sur des progrès tangibles, comme l'illustre par exemple la création, en LFI pour 2008, d'un indicateur visant à rendre compte des relations entretenues par le CESE avec le Parlement.

**La philosophie du volet « performance » du programme ne paraît pas devoir être remise en cause.** Elle distingue bien, en effet, la feuille de route du CESE de son fonctionnement, en s'appuyant sur deux objectifs incontestables. Tandis que l'objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation » s'intéresse à l'essence même de l'institution (à la condition toutefois d'intégrer dans le prochain projet annuel de performance la dimension environnementale), l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution » s'applique à cerner l'aspect plus opérationnel du Conseil et sa gestion au quotidien.

En revanche, **les indicateurs rattachés à ces deux objectifs prêtent plus à discussion** et peuvent encore certainement faire l'objet d'améliorations.

Ces indicateurs traduisent, en effet, plus souvent un **volume d'activité** qu'une véritable efficience de l'institution, c'est-à-dire une mesure des résultats obtenus au regard des moyens consacrés à l'obtention de ces résultats. Ainsi, l'indicateur « Avis rendus au gouvernement » est-il strictement quantitatif et reflète d'ailleurs au moins autant le niveau d'activité du CESE que la volonté du gouvernement d'associer le Conseil aux choix concernant la politique qu'il conduit.

D'autres indicateurs mesurent, pour leur part, une **activité périphérique au cœur de métier** du CESE. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'indicateur « Échanges d'expériences avec les institutions étrangères », exprimé sous forme d'un nombre de délégations étrangères reçues et dont l'interprétation demeure en tout état de cause difficile<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Cf. par exemple Sénat, rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 6.

<sup>14</sup> Cf. Sénat, rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 6.

Enfin, certains indicateurs ou sous-indicateurs posent question au regard de leur **pertinence**. En particulier, le sous-indicateur rendant compte du nombre d'agents apprenant une ou plusieurs langues étrangères ne paraît pas en mesure de refléter l'efficacité du fonctionnement du CESE, même dans sa dimension « gestion des ressources humaines et formation ».

## **2. Les principes d'une évolution de la mesure de la performance du CESE**

Plutôt que de parler de refonte du volet « performance » du Conseil, votre rapporteur spécial estime plus adéquate d'envisager une évolution souhaitable de cette dimension du programme « Conseil économique, social et environnemental » autour de **trois principes simples** : le maintien de la base existante, la suppression d'indicateurs non ou peu pertinents, la prise en compte des nouvelles compétences du CESE.

### *a) Le maintien de la base existante*

L'analyse de la performance du CESE s'appuie d'ores et déjà sur **une batterie d'indicateurs satisfaisants** et instructifs. Cette batterie constitue une base solide devant être maintenue.

Au rang de ces indicateurs rattachés à l'objectif 1 et méritant d'être pérennisés figure, bien évidemment, celui portant sur les « **Relations avec le Parlement** », subdivisé en deux sous-indicateurs : le nombre d'auditions des membres du CESE devant le Parlement et le nombre de parlementaires auditionnés en section du CESE.

Par ailleurs, l'indicateur « **Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux** » apporte un éclairage important concernant l'impact des travaux du Conseil. En particulier, le sous-indicateur<sup>15</sup> mesurant la « qualité moyenne de l'image du CESE auprès d'un public cible » et s'appuyant sur une enquête annuelle d'opinion réalisée par un prestataire extérieur auprès d'un public composé de décideurs publics et privés, de représentants syndicaux et de journalistes, doit permettre une approche fine de la problématique et constituer un précieux outil de pilotage de l'institution à l'avenir.

S'agissant de l'objectif 2, l'indicateur mesurant le **délaï d'émission des avis sur autosaisine** apparaît d'autant plus pertinent que l'autosaisine représente la variable d'ajustement des travaux du CESE.

De même, « **l'assiduité aux réunions** » mérite non seulement d'être évaluée, mais aussi d'être publiée et suivie. Il s'agit là d'un impératif incontournable pour une assemblée à caractère constitutionnel. Malgré le fait que ses membres exercent le plus souvent une autre activité (chefs d'entreprise, syndicalistes, responsables d'association...), le CESE n'a

---

<sup>15</sup> Ce sous-indicateur est récent puisqu'il a été introduit à l'occasion de la LFI pour 2009.

d'ailleurs pas à rougir de sa performance en la matière. Ainsi, le taux de présence s'élève-t-il à 86 % en séances plénières et à 64 % en réunion de section pour 2008 et en prévision pour 2009.

*b) La suppression d'indicateurs non ou peu pertinents*

L'allégement du volet « performance » du CESE semble cependant possible par la suppression d'indicateurs non ou peu pertinents.

A cet égard, la mesure des « **Echanges d'expériences avec les institutions étrangères** » paraît pouvoir être abandonnée.

De même, le sous-indicateur rendant compte du **nombre d'agents apprenant une ou plusieurs langues étrangères** n'apporte qu'une information très secondaire concernant le fonctionnement et la gestion du CESE. A ce titre, votre rapporteur spécial préconise également sa suppression.

*c) La prise en compte des nouvelles compétences du CESE*

La réforme en cours du Conseil ne saurait, en outre, rester sans conséquence sur la batterie d'indicateurs de performance du CESE. Au contraire, cette batterie doit être **adaptée et enrichie au regard du nouveau champ d'intervention du Conseil** et des nouvelles modalités instaurées par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée en matière de saisine de l'institution.

Sans préjuger du contenu de la future loi organique qui déclinera le titre XI de la Constitution, votre rapporteur spécial estime notamment nécessaire **d'assurer un suivi rapproché de l'une des principales innovations de la réforme : la possibilité de saisir le CESE par voie de pétition**. Dans cette perspective, il conviendrait en particulier de rendre compte des **délais de traitement de ces saisines**.

Parce que la qualité des travaux du CESE entretient un lien étroit non seulement avec la représentativité de ses membres mais aussi avec la compétence de ses agents, votre rapporteur spécial considère également comme nécessaire un « toilettage » des indicateurs relatifs au fonctionnement de l'institution. Si le sous-indicateur mesurant les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* par membre apporte une information précieuse, il mérite néanmoins d'être complété par un sous-indicateur évaluant l'effort de l'institution en matière de formation de ses personnels. Votre rapporteur spécial suggère, par exemple, la **création d'un ratio « dépenses de formation / agent »**.

## CONCLUSION

Le CESE se trouve aujourd'hui à **la croisée des chemins**. Trop longtemps cantonné dans un anonymat relatif, il se voit offert une opportunité inédite d'affirmer encore un peu plus et d'affermir encore un peu mieux son statut de troisième assemblée constitutionnelle. En ce sens, la mise en œuvre de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée représente pour lui **une chance à saisir**.

Sur cette voie, tout ne dépendra pas de lui. La volonté politique, du gouvernement et du Parlement, jouera un rôle éminent dans son évolution et dans son influence future. Mais **le CESE tient également une partie de son destin en main**. De sa capacité à s'adapter à la réforme en cours et, *in fine*, à se l'approprier, dépendra aussi beaucoup la place qu'il sera amené à occuper dans le paysage institutionnel en devenir.

Dans cette perspective, le Conseil pourra compter sur la qualité de ses travaux, largement reconnue. Sa **vigilance budgétaire**, son souci de rendre au mieux compte de sa performance et son sens de l'anticipation dans la conduite des changements organisationnels qui sont devant lui, constitueront autant d'atouts supplémentaires dans son jeu. Le CESE pourra ainsi aborder, aussi sereinement que possible, les prochaines **étapes clefs de la phase de transition** qu'il traverse : l'adoption d'une future loi organique relative à son fonctionnement et le renouvellement de ses membres.



## **ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Conseil économique, social et environnemental :**

M. Jacques Dermagne, Président du Conseil économique, social et environnemental ;

Mme Marie-Claude Dardayrol, directeur de cabinet du Président du Conseil économique, social et environnemental ;

M. Alexandre Gohier del Ré, conseiller chargé de la communication et des partenariats institutionnels au cabinet du Président du Conseil économique, social et environnemental;

Mme Marie-Christine Martin, conseiller chargée des relations avec le Parlement au cabinet du Président du Conseil économique, social et environnemental.

M. Christian Dors, Secrétaire général du Conseil économique, social et environnemental;

M. Jean-Paul Fiorina, adjoint au Secrétaire général, directeur des services législatifs et économiques ;

Mme Nathalie Tournyol du Clos, directrice des services administratifs et financiers ;

M. Pierre Dumaz, responsable du service des finances et du contrôle de gestion ;

M. Philippe de Ratuld, administrateur chargé de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;

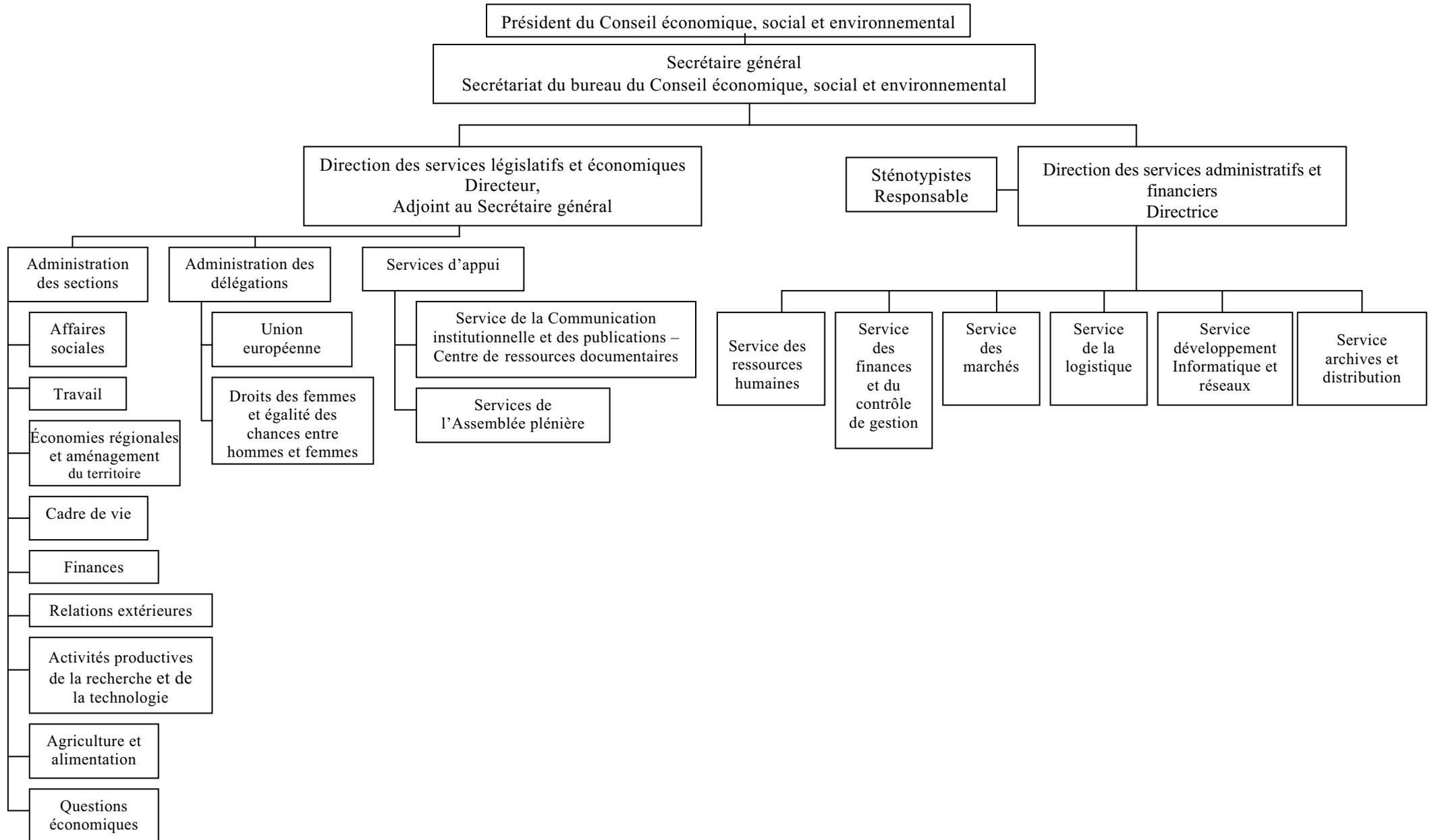
M. Pascal Rouet, administrateur chargé de la section des questions économiques générales et de la conjoncture ;

M. Serge Peron, administrateur chargé de la section du cadre de vie.

### **Membre du Conseil économique, social et environnemental :**

M. Dominique-Jean Chertier, auteur du rapport « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental ».

## ANNEXE 2 – ORGANIGRAMME DU CESE



### ANNEXE 3 – TRAVAUX DU CESE

#### I – SAISINES GOUVERNEMENTALES

|  | Rapporteur               | Date de l'adoption par le CESE | Date de parution au JO                 |
|--|--------------------------|--------------------------------|--|
| <b>1°/ - Problèmes de caractère économique et social</b>   |                          |                                |  |
| <b>2007</b>  |                          |                                |  |
| - Le repos dominical – partie de l'avis sur Consommation commerce et mutation de la société  | M. Léon Salto            | 28 février                     | JO n° 8 du 5 mars 2007                 |
| - L'impact économique de la défense  | M. Henri Feltz           | 28 mars                        | JO n° 9 du 2 avril 2007                |
| - Le financement de la protection sociale  | Mme Anne Duthilleul      | 19 décembre                    | JO n° 27 du 26 décembre 2007           |
| - Les politiques financières conduites en faveur des Français rapatriés  | M. Yves Zehr             | 19 décembre                    | JO n° 28 du 26 décembre 2007           |
| <b>2008</b>  |                          |                                |  |
| - Réunifier et réconcilier la ville : constat et propositions  | M. Gérard Le Gall        | 9 janvier                      | JO n° 1 du 14 janvier 2008             |
| - L'avenir de la médecine du travail   | M. Christian Dellacherie | 27 février                     | JO n° 3 du 3 mars 2008                 |
| - Le marché des enchères publiques en France   | M. Pierre Simon          | 26 mars                        | JO n° 10 du 1 <sup>er</sup> avril 2008 |
| - Comment mobiliser l'épargne des migrants en faveur du codéveloppement ?  | Mme Monique Bourven      | 14 mai                         | JO n° 14 du 19 mai 2008                |
| - Le développement des entreprises de taille intermédiaire   | Mme François Vilain      | 8 octobre                      | JO n° 29 du 13 octobre 2008            |
| <b>2°/ - Projet de loi</b>   |                          |                                |  |
| <b>2008</b>  |                          |                                |  |
| - Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer  | M. Alain Saubert         | 26 mars                        | JO n° 9 du 31 mars 2008                |
| - Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement   | M. Paul de Viguerie      | 28 mai                         | JO n° 16 du 2 juin 2008                |
| - Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) | M. Henri Feltz           | 9 juillet                      | JO n° 23 du 15 juillet 2008            |

## II – AUTOSAISINES

|   | Rapporteur               | Date de l'adoption par le CESE | Date de parution au JO                  |
|---|--------------------------|--------------------------------|---|
| <b>1°/ - Avis et rapports</b>   |                          |                                |   |
| <b>2007</b>   |                          |                                |   |
| - Le tourisme, perspective d'avenir de l'outre-mer français                         | Mme Cécile Felzines      | 10 janvier                     | JO n° 1 du 17 janvier 2007              |
| - Croissance potentielle et développement   | M. Pierre Duharcourt     | 24 janvier                     | JO n° 3 du 31 janvier 2007              |
| - Le développement des services à la personne                                       | M. Yves Verollet         | 24 janvier                     | JO n° 4 du 1 <sup>er</sup> février 2007 |
| - Quels besoins en services pour l'agriculture du XXI <sup>ème</sup> siècle ?       | M. François Heyman       | 14 février                     | JO n° 5 du 21 février 2007              |
| - Consommation, commerce et mutations de la société                                 | M. Léon Salto            | 28 février                     | JO n° 8 du 5 mars 2007                  |
| - Le sport au service de la vie sociale   | M. André Leclercq        | 11 avril                       | JO n° 10 du 18 avril 2007               |
| - La sécurisation des parcours professionnels                                       | Mme Edith Arnoult-Brill  | 30 mai                         | JO n° 12 du 6 juin 2007                 |
| - Sécurité routière et circulation : la responsabilité des différents acteurs       | M. Philippe Da Costa     | 13 juin                        | JO n° 13 du 20 juin 2007                |
| - Le tourisme d'affaires, un atout majeur pour l'économie                           | M. Bernard Plasait       | 27 juin                        | JO n° 15 du 5 juillet 2007              |
| - La pêche et l'aquaculture en outre-mer  | M. Gérard d'Aboville     | 27 juin                        | JO n° 14 du 4 juillet 2007              |
| - PME et commerce extérieur   | M. Jean-François Roubaud | 11 juillet                     | JO n° 16 du 18 juillet 2007             |
| - L'impact de l'allongement de la durée de vie sur les systèmes d'aides et de soins | M. Michel Coquillion     | 26 septembre                   | JO n° 18 du 3 octobre 2007              |
| - Le surendettement des particuliers  | Mme Pierrette Crosemarie | 24 octobre                     | JO n° 21 du 31 octobre 2007             |
| - Quel budget de l'union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?    | M. Georges de La Loyère  | 14 novembre                    | JO n° 22 du 21 novembre 2007            |
| - Le travail des étudiants  | M. Laurent Bérail        | 28 novembre                    | JO n° 25 du 5 décembre 2007             |

|  | <b>Rapporteur</b>                   | <b>Date de l'adoption par le CESE</b> | <b>Date de parution au JO</b> |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| <b>2008</b>  |                                     |                                       |                               |
| - Le luxe : production et service  | Mme Jacqueline Socquet-Clerc Lafont | 13 février                            | JO n° 2 du 20 février 2008    |
| - Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence | M. Jean-Pierre Duport               | 27 février                            | JO n° 4 du 6 mars 2008        |
| - Dynamiser l'investissement productif en France   | M. Nasser Mansouri-Guilani          | 12 mars                               | JO n° 7 du 19 mars 2008       |
| - Quelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation ?        | Mme Anne Cuillé                     | 9 avril                               | JO n° 11 du 16 avril 2008     |
| - Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?                    | M. Frédéric Pascal                  | 9 avril                               | JO n° 12 du 17 avril 2008     |
| - Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008                   | Mme Michèle Attar                   | 23 avril                              | JO n° 13 du 30 avril 2008     |
| - L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer                               | Mme Christiane Basset               | 14 mai                                | JO n° 15 du 21 mai 2008       |
| - La vigne, le vin : atout pour la France  | M. Jean-Paul Bastian                | 11 juin                               | JO n° 18 du 18 juin 2008      |
| - Les conséquences pour l'économie française de l'application de la directive « services »       | M. Bernard Capdeville               | 11 juin                               | JO n° 19 du 18 juin 2008      |
| - Les nanotechnologies   | M. Alain Obadia                     | 25 juin                               | JO n° 21 du 4 juillet 2008    |
| - Une agriculture productive soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux    | M. Michel Prugue                    | 25 juin                               | JO n° 22 du 3 juillet 2008    |
| - Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale             | M. André Marcon                     | 9 juillet                             | JO n° 24 du 16 juillet 2008   |
| - L'emploi des jeunes des quartiers populaires   | M. Fodé Sylla                       | 9 juillet                             | JO n° 25 du 17 juillet 2008   |
| - Pour une vision réaliste et plurielle de la mondialisation                                     | M. Bernardin                        | 24 septembre                          | JO n° 27 du 1er octobre 2008  |
| - Evaluation et suivi des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales        | M. Valletoux                        | 8 octobre                             | JO n°30 du 15 octobre 2008    |

|  | <b>Rapporteur</b>   | <b>Date de l'adoption par le CESE</b>  | <b>Date de parution au JO</b>  |
|--|---|--|--|
| - 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?<br>- Une nouvelle dynamique pour les politiques de conservation du patrimoine monumental<br>- Les marchés des matières premières : évolution récente des prix et conséquences sur la conjoncture économique et sociale<br>- Les services à la personne<br>- Les activités économiques dans le monde liées à l'eau         | Mme Dumont<br>M. Aillagon<br><br>M. Guyau<br><br>M. Vérollet<br>Mme Kotlicki  | 22 octobre<br>22 octobre<br><br>19 novembre<br><br>19 novembre<br>17 décembre                        | JO n°31 du 29 octobre2008<br>JO n° 32 du 30 octobre2008<br><br>JO n° 33 du 26 novembre 2008<br><br>JO n° 34 du 27 novembre 2008<br>JO n° 35 du 29 décembre 2008  |
| <b>2°/ - Rapports périodiques de conjoncture, établis en application de l'article 2 du décret n° 76-746 du 28 août 1974</b>  |   |  |  |
| - La conjoncture économique et sociale en 2007<br>- La conjoncture économique et sociale en 2008   | M. Philippe Le Clezio<br>Mme Marie-Suzie Pungier  | 16 mai<br>28 mai   | JO n° 11 du 23 mai 2007<br>JO n° 17 du 4 juin 2008   |
| <b>3°/ - Etudes :</b>  |   |  |  |
| <b>2006 - 2007</b><br>- La situation sociale des enfants de harkis<br>- Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique et social<br>- La nature dans la ville, biodiversité et urbanisme<br>- Les Balkans occidentaux et l'Union européenne<br>- Les mutations de la société et les activités dominicales | Mme Hafida Chabi<br><br>M. Bernard Quintreau<br><br>M. Bernard Reygrobellet<br>M. Alain Terrenoire<br>M. Jean-Paul Bailly | 12 décembre 2006<br><br>9 octobre 2007<br><br>23 octobre 2007<br>23 octobre 2007<br>18 décembre 2007 | JO n° 2 du 22 janvier 2007<br><br>JO n° 19 du 15 octobre 2007<br><br>JO n° 24 du 3 décembre 2007<br>JO n° 23 du 29 novembre 2007<br>JO n° 29 du 18 décembre 2007 |
| <b>2008</b><br>- Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives<br>- Les viagers immobiliers en France   | Mme Jacqueline Hacquemand<br>Mme Corinne Griffond   | 12 février 2008<br>11 mars 2008  | JO n° 6 du 18 mars 2008<br>JO n° 8 du 28 mars 2008   |

## ANNEXE 4 – AUDITIONS DE MINISTRES EN SÉANCE PLÉNIÈRE DU CESE

En 2008

| Date            | Nom de l'intervenant  | Titre de la saisine   |
|-----------------|---|---|
| 8 janvier 2008  | <b>Mme Christine BOUTIN</b> , ministre du logement et de la ville   | Réunifier et réconcilier la ville : constat et propositions   |
| 26 février 2008 | Remise à <b>M. François FILLON</b> , Premier ministre du rapport d'activité 2007 du Conseil économique et social  |   |
| 25 mars 2008    | <b>Mme ALLIOT-MARIE</b> , ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et <b>M. Yves JEGO</b> , secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer | Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer |
| 22 avril 2008   | <b>Mme Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET</b> , secrétaire d'Etat chargée de l'écologie   | Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008                          |
| 13 mai 2008     | <b>M. Brice HORTEFEUX</b> , ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire  | Comment mobiliser l'épargne des migrants en faveur du co-développement ?                              |
| 27 mai 2008     | <b>M Jean-Louis BORLOO</b> , ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire                        | Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement                  |
| 25 juin 2008    | <b>M. Michel BARNIER</b> , ministre de l'agriculture et de la pêche   | Une agriculture productive, soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux          |

| <b>Date</b>    | <b>Nom de l'intervenant</b>  | <b>Titre de la saisine</b>   |
|----------------|--|--|
| 8 juillet 2008 | <b>Mme Christine BOUTIN</b> , ministre du logement et de la ville  | Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) |
| 8 juillet 2008 | <b>Mme Fadela AMARA</b> , secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville                                      | L'emploi des jeunes des quartiers populaires   |
| 8 juillet 2008 | <b>M. Hubert FALCO</b> , secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire                                     | Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale   |
| 7 octobre 2008 | <b>M. Hervé NOVELLI</b> , secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme et des services | Le développement des entreprises de taille intermédiaire   |
| 7 octobre 2008 | <b>Mme Michèle ALLIOT-MARIE</b> , ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales         | Evaluation et suivi des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales  |

**En 2009**

| <b>Date</b>     | <b>Nom de l'intervenant</b>  | <b>Titre de la saisine</b>   |
|-----------------|--|--|
| 13 janvier 2009 | <b>M. Jean-Marie BOCKEL</b> , secrétaire d'Etat chargé de la défense et des anciens combattants  | « Défense 2 <sup>ème</sup> chance », bilan et perspectives               |
| 25 février 2009 | <b>Mme Fadela AMARA</b> , secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, auprès du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville | Les entreprises dans les zones franches urbaines : bilan et perspectives |

## ANNEXE 5 – AUDITIONS DE MEMBRES DU CESE AU PARLEMENT

**En 2008**

| Nom du Conseiller   | Section                                       | Objet de l'audition   | Assemblée Nationale  | Sénat | Date             |
|---|---|---|--|-------|------------------|
| <b>Mme Françoise GENG</b>   | Section du travail                            | La pénibilité au travail  | Audition par la mission d'information de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la pénibilité au travail présidée par M. Jean-Frédéric POISSON, Président-rapporteur |       | Jeudi 10 janvier |
| <b>Mme Jocelyne HACQUEMAND</b><br>Rapporteuse                           | Section de l'agriculture et de l'alimentation | <b>Etude</b> : « faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives » | Audition par les membres du groupe de travail commun à la délégation pour l'UE et à la commission des affaires économiques   |       | Lundi 21 janvier |
| <b>Mme Anne DUTHILLEUL</b><br>Rapporteuse                               | Section des affaires sociales                 | <b>Avis</b> : « le financement de la protection sociale »<br><i>(saisine gouvernementale)</i>         | Audition par la mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales   |       | Mardi 18 mars    |
| <b>M. Jacques DERMAGNE</b><br>Président du Conseil économique et social |   | Projet de loi de modernisation des institutions de la V <sup>ème</sup> République                     | Audition par M. Jean-Luc WARSMANN, Président de la commission des lois, rapporteur du projet de loi, audition ouverte aux membres de la commission et à la presse                                |       | Lundi 5 mai      |

| Nom du Conseiller   | Section                 | Objet de l'audition   | Assemblée Nationale   | Sénat  | Date             |
|---|-------------------------|---|---|--|------------------|
| <b>M. Jacques DERMAGNE</b><br>Président du Conseil économique et social |                         | Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V <sup>ème</sup> République   |   | Audition par M. Jean-Jacques HYEST, Président de la commission des lois, rapporteur du projet de loi, et par les membres de cette commission | Vendredi 30 mai  |
| <b>M. Paul de VIGUERIE</b><br>rapporteur                                | Section du cadre de vie | <b>Avis</b> sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement<br><i>(saisine gouvernementale)</i> |   | Audition par la commission des affaires économiques élargie au groupe de suivi du Grenelle de l'environnement du Sénat                       | Mercredi 11 juin |
| <b>M. Paul de VIGUERIE</b><br>rapporteur                                | Section du cadre de vie | <b>Avis</b> sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement<br><i>(saisine gouvernementale)</i> | Audition par M. Christian JACOB rapporteur du projet de loi au nom de la commission des affaires économiques                                    |  | Jeudi 12 Juin    |
| <b>M. Paul de VIGUERIE</b><br>rapporteur                                | Section du cadre de vie | <b>Avis</b> sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement<br><i>(saisine gouvernementale)</i> | Audition par la commission des affaires économiques   |  | Jeudi 3 Juillet  |
| <b>Mme Edith ARNOULT-BRILL</b><br>rapporteuse                           | Section du travail      | <b>Avis</b> : « La sécurisation des parcours professionnels »   | Audition par la mission d'information de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la formation tout au long de la vie |  | Mardi 22 juillet |

| Nom du Conseiller  | Section                        | Objet de l'audition   | Assemblée Nationale  | Sénat                              | Date                      |
|--|--------------------------------|---|--|------------------------------------|---------------------------|
| <p><b>M. Bernard QUINTREAU</b><br/>Président de la section du Cadre de Vie</p> | <p>Section du cadre de vie</p> | <p><b>Avis</b> sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement<br/><i>(saisine gouvernementale)</i></p>   | <p>Audition en Séance publique</p>   |                                    | <p>Mercredi 8 octobre</p> |
| <p><b>M. Henri FELTZ</b><br/>rapporteur</p>                                    | <p>Section du cadre de vie</p> | <p>Projet de loi de programme de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.<br/><b>Avis</b> portant sur l'article relatif au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés<br/><i>(saisine gouvernementale)</i></p> |  | <p>Audition en séance publique</p> | <p>Mardi 14 octobre</p>   |
| <p><b>Mme Edith ARNOULT-BRILL</b><br/>Rapporteuse</p>                          | <p>Section du travail</p>      | <p><b>Avis</b> : « la sécurisation des parcours professionnels »</p>  | <p>Audition par Mme Claude GREFF, Parlementaire en mission sur le thème de la mobilité professionnelle</p> |                                    |                           |

**En 2009**

| Nom du Conseiller          | Section                          | Objet de l'audition  | Assemblée Nationale                | Sénat                              | Date             |
|----------------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|------------------|
| <b>Mme Monique BOURVEN</b> | Délégation aux droits des femmes | <b>Etude</b> : « La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité »   | Délégation aux droits des femmes   |                                    | Mardi 6 janvier  |
| <b>M. Paul de VIGUERIE</b> | Section du cadre de vie          | <b>Avis</b> sur le Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement<br><i>(saisine gouvernementale)</i>  |                                    | <b>Audition en séance publique</b> | Mardi 27 janvier |
| <b>M. Henri FELTZ</b>      | Section du cadre de vie          | Projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<br><b>Avis</b> portant sur l'article relatif au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés<br><i>(saisine gouvernementale)</i> | <b>Audition en séance publique</b> |                                    | Mardi 27 janvier |

| Nom du Conseiller       | Section  | Objet de l'audition  | Assemblée Nationale   | Sénat   | Date             |
|-------------------------|--|--|---|---|------------------|
| <b>M. Alain SAUBERT</b> | Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire | <b>Avis</b> sur le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer<br><i>(saisine gouvernementale)</i> |   | Audition par MM. Marc MASSON et Eric DOLIGE, rapporteurs du projet de loi pour la commission des finances et M. Jean-Paul VIRAPOULLÉ, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois | Mardi 10 février |
| <b>M. Alain SAUBERT</b> | Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire | <b>Avis</b> sur le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer<br><i>(saisine gouvernementale)</i> | Audition par M. Gaël YANNO, rapporteur au nom de la commission des finances |   | Mardi 10 mars    |
| <b>M. Alain SAUBERT</b> | Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire | <b>Avis</b> sur le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer<br><i>(saisine gouvernementale)</i> |   | <b>Audition en séance publique</b>  | Mardi 10 mars    |



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 6 mai 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE).**

Puis la commission a entendu une **communication de M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE).**

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que, prévu depuis plusieurs mois, ce contrôle avait du être suspendu en raison, d'une part, de la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE), issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et, d'autre part, de l'attente des conclusions de la mission confiée par le Président de la République à M. Dominique-Jean Chertier, chargé de mener une réflexion sur la mise en œuvre des nouvelles missions du CESE et sur sa représentativité. Ces conclusions ont été rendues publiques le 15 janvier 2009.

Il a souligné que la réforme constitutionnelle implique de repenser la place même du CESE au sein de notre paysage institutionnel et incite à adapter son organisation et son fonctionnement. Aussi a-t-il estimé que la période qui s'ouvre représente une chance à saisir pour le CESE.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a rappelé que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) relève de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », dont il représente une part très limitée des crédits (moins de 7 %) avec 36,9 millions d'euros de budget annuel. Il a noté que l'évolution de ses crédits est maîtrisée et que son plafond d'emploi demeure stable depuis vingt ans.

Le CESE constitue un lieu de dialogue, de concertation et de proposition privilégié et, par conséquent, la question de sa représentativité au regard de la société civile est cruciale.

Le CESE comprend aujourd'hui 233 conseillers, répartis en dix-huit groupes de représentation et que la durée de leur mandat est de cinq ans. Parmi ces 233 conseillers, 163 sont désignés par les organisations socioprofessionnelles, les 70 autres conseillers étant nommés par le Gouvernement. A ces 233 conseillers, s'ajoutent 72 membres de section, qui tiennent un rôle d'expert, et sont désignés par le Premier ministre pour deux ans.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a précisé que le CESE est organisé en neuf sections : affaires sociales, travail, économies régionales et aménagement du territoire, cadre de vie, finances, relations extérieures, activités productives et de la recherche, agriculture et

alimentation et, enfin, questions économiques générales et conjoncture, auxquelles s'ajoutent deux délégations : la délégation pour l'Union européenne (UE) et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances.

La production du CESE, caractérisée par la grande diversité de ses champs d'études, se mesure d'abord par le nombre d'avis et d'études publiés. Ceux-ci résultent soit d'une saisine gouvernementale (en vertu des articles 69 et 70 de la Constitution avant la révision de juillet 2008) et constituent alors la priorité de l'organisation du travail du CESE en raison du délai de réponse imposé de deux ou trois mois, soit d'autosaisines, celles-ci représentant la majorité des travaux du CESE mais aussi leur principale variable d'ajustement.

Le CESE est une institution engagée sur la voie de la modernisation et, au cours des cinq dernières années, celui-ci a conduit une politique de rationalisation de ses services. Cette politique lui a permis une « mise à niveau » au regard des processus de changement menés au sein des autres administrations d'Etat dans le cadre de la LOLF.

Afin de faire face à son déficit de visibilité, le CESE a entrepris un effort pour diffuser le plus largement possible ses travaux grâce à une politique de communication offensive.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a indiqué que la réforme issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 porte sur quatre axes principaux :

- l'extension du champ de compétences du CESE au domaine environnemental et, par conséquent, la modification de la dénomination du CES ;

- l'élargissement des possibilités de consultation du CESE, qui peut désormais être saisi par le Parlement « sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental ». En outre, le Gouvernement peut le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques ;

- la limitation du nombre de membres du CESE à 233 conseillers au maximum ;

- la possibilité de saisine du CESE par voie de pétition.

Il a précisé que seule cette dernière mesure nécessite l'adoption d'une loi organique, les trois autres étant d'application immédiate. Il s'agit, dans ce cadre, de déterminer les modalités de la saisine : les conditions de recevabilité de la pétition, les thèmes sur lesquels le CESE sera habilité à se prononcer, les délais pour rendre l'avis...

Il a ajouté que l'adoption de la nouvelle loi organique devra non seulement répondre aux enjeux organisationnels mais surtout à la question essentielle de la représentativité du CESE, afin qu'il demeure un lieu

privilegié de débat et d'échanges entre les différentes composantes de la société française.

Il a rappelé que la question de la composition du CESE, qui n'a que peu évolué depuis 1958, est la plus controversée. A cet égard, le rapport de M. Dominique Jean Chertier ouvre le débat en proposant trois scénarios possibles.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a souligné que, s'agissant des implications budgétaires de cette réforme, celle-ci doit s'effectuer à moyens constants et qu'il s'agit d'ailleurs d'un engagement ferme pris par le Président du CESE, M. Jacques Dermagne. Il a estimé que la réforme engendrera, toutefois, inévitablement des coûts, certains fixes et d'autres variables selon les options institutionnelles retenues.

Les coûts fixes incontournables sont les dépenses induites par le changement de nom de l'institution : évolution de la charte graphique, dépenses de papeterie. La modification de l'inscription portée au fronton du Palais d'Iéna, qui a été estimée sur devis à plus de 150 000 euros, est plus onéreuse et a été différée.

Les coûts variables sont difficiles à évaluer dans l'immédiat, dès lors qu'ils sont liés à l'impact de la saisine parlementaire ou du droit de pétition citoyenne, dont les modalités pratiques ne sont pas encore connues.

Il a ajouté que les conséquences sur la charge et les méthodes de travail du Conseil, ainsi que sur son budget, seront fortement corrélées au filtre mis en place pour ces saisines. Par exemple, dans le cas de la saisine parlementaire, la saisine directe du CESE par un nombre réduit de parlementaires, par un président de commission ou par un président de groupe pourra alourdir la charge de travail du CESE. En ce qui concerne la pétition citoyenne, si le coût de traitement des avis en résultant et ayant subi un « filtre » efficace est évalué comme nul par le CESE, la gestion en elle-même du droit de pétition (c'est-à-dire le coût de la collecte des signatures et leur vérification) pourrait s'avérer considérable.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a ajouté que, en l'état, le CESE ne dispose ni du savoir-faire, ni des outils, ni des moyens humains nécessaires pour mener à bien ces missions.

Il a estimé que la réforme du CESE peut également fournir l'opportunité de réaliser de nouvelles économies. Il a suggéré d'évaluer la nécessité de maintenir ou de supprimer certains organismes consultatifs dont les missions sont devenues redondantes avec celles du CESE, comme par exemple le Conseil national du développement durable, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'analyse économique ou le Conseil d'analyse de la société.

Il a observé que, dans le contexte de la réforme, le CESE doit faire face à une difficulté relative au fragile équilibre de sa caisse de retraite. La

perspective du prochain renouvellement des membres de l'institution pourrait contribuer à aggraver significativement cette situation déjà critique. En effet, dans le cas où la loi organique imposerait des exigences d'âge ou de parité, le pourcentage de renouvellement (qui est habituellement d'environ 50 %) pourrait passer à 75 % lors de la prochaine mandature et les conséquences sur le financement de la caisse de retraite ne manqueraient pas alors de se faire durement sentir. En outre, à plus long terme, la féminisation accrue du CESE entraînera une charge supplémentaire pour la caisse de retraite, en raison du différentiel d'âge de mortalité entre les hommes et les femmes. Toutefois, dans l'ignorance du contenu de la future loi organique, il est difficile, à ce stade, d'évaluer précisément l'impact du renouvellement futur sur l'équilibre de la caisse de retraite du CESE.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a évoqué plusieurs pistes pour assurer la pérennité de ce régime de retraite.

Tout d'abord, il a estimé qu'un renforcement de l'effort budgétaire peut être envisagé afin d'augmenter la subvention versée par le CESE à la caisse. Dans le cadre de la négociation budgétaire pluriannuelle conduite en 2008, une « rallonge » de 0,3 million d'euros en loi de finances initiale pour 2009 et de 0,5 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010 a été négociée. Mais cet effort ne sera pas suffisant. Il a observé qu'en période de tensions budgétaires et d'aggravation du déficit public, cette solution ne correspond pas, sur le long terme, à l'orthodoxie budgétaire prônée par la commission.

Il a déclaré qu'une révision des règles gouvernant le régime de retraite du CESE devra vraisemblablement être entreprise, s'agissant tant de l'âge d'ouverture des droits à pension que des conditions de réversion de cette pension.

Il a rappelé que les mesures de régulation budgétaire auxquelles est soumis le CESE depuis deux ans pèsent, elles-aussi, sur le financement de la caisse de retraite du Conseil.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a souligné que le CESE se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins et se voit offrir une opportunité inédite d'affirmer son statut de troisième assemblée constitutionnelle. Dans cette perspective, la mise en œuvre de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 représente, pour lui, une chance à saisir et que l'adoption de la future loi organique relative à son fonctionnement et au renouvellement de ses membres constituera une étape-clef.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité de ce travail de contrôle permettant de mettre en lumière la question de l'avenir du CESE.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que le CESE n'est pas une assemblée parlementaire, mais une assemblée consultative. Aussi s'est-il interrogé sur la légitimité du CESE à prétendre s'appuyer sur

une caisse de retraite autonome, au même titre que l'Assemblée nationale et le Sénat. Il a indiqué être opposé à l'extension de cette spécificité au CESE.

**M. Jean-Jacques Jégou** a ajouté qu'entre les parlementaires et les membres du CESE existe une différence importante, dans la mesure où les membres du CESE conservent une activité professionnelle.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est interrogé sur le montant des rémunérations des membres du Conseil, ainsi que des membres de section.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a indiqué que les conseillers du CESE perçoivent une rémunération de base de 1 814,54 euros bruts, complétée par une indemnité de résidence de 54,44 euros bruts et une indemnité représentative de frais de 1 868,97 euros bruts. Il a également précisé que les membres de section reçoivent une indemnité mensuelle représentative de frais d'un montant net de 861,97 euros.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le montant de la dette au titre du versement des droits à pension des membres du CESE.

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a expliqué que ce montant correspond à un engagement hors bilan de l'Etat d'un montant de 218,5 millions d'euros.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est déclaré favorable à la suppression d'un certain nombre d'organismes redondants avec le CESE, proposée par M. Jean Claude Frécon.

S'agissant de la suppression éventuelle du Conseil national du développement durable, **M. Pierre Jarlier** s'est inquiété de la possibilité pour les élus de conserver un lieu de débat pour traiter des enjeux du développement durable.

**M. Jean Arthuis, président**, a observé qu'un tel espace de débat existe au Parlement ou au sein d'associations d'élus telles que l'Association des maires de France (AMF).

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a ajouté que les représentants d'associations d'élus pourraient également être nommés, à l'avenir, en tant qu'experts au CESE.

**M. Pierre Jarlier** a rappelé que les conclusions du groupe 5 du « Grenelle de l'environnement » comportent la proposition de maintenir une telle instance de dialogue.

**La commission a ensuite donné acte, à l'unanimité, à M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**